

USTRÓJ A RACJA STANU



ADOLF M. BOCHEŃSKI

23

1165

USTRÓJ A RACJA STANU

LWÓW I WARSZAWA

M C M X X V I I I

KSIĘGARNIA POLSKA BERNARDA POŁONIECKIEGO

D-1

ZBIOROWA PACY	
M.C.S.	
Sygnal	1187

0001353
BIBLIOTEKA
KONWERSKI
administracji

Ks. inw.
Syz.

da 346

*PANNIE RÓŻY Z****

*JAKO WSPOMNIENIE DYSKUSYJ PROWADZONYCH
W PARYŻU I BIARRITZ 1928 ROKU*

POŚWIĘCA AUTOR

WSTĘP

Dyskusja ustrojowa, z której ma się wyłonić forma naszych rządów, nie osiągnęła jeszcze swego — nieodzownego ze względu na ważność tematu — poziomu. Brak jeszcze dokładnie sprecyzowanego sprawdzianu, oraz kultury historycznej.

Doktryny apriorystyczne — socjalistyczne, liberalne i parlamentarne — z jednej strony, a syndykalistyczne — z drugiej, przysłaniają często jądro rzeczy — cel, jaki musi mieć każda myśl i czyn polityczny Polski — utrzymanie niepodległości. Przysłaniają pewnik, że Polska, jeżeli nie zostanie mocarstwem i nie zepchnie z mocarstwowego stanowiska jednego z dwu potężnych sąsiadów, ulegnie nowym rozbiорom. Każdą reformę ustrojową z tego tylko punktu widzenia oceniać można.

Z tradycyjnej megalomanji narodowej poczyną się znów tendencja lekceważenia jakichkolwiek doświadczeń historycznych innych narodów. Z braku znajomości własnych dziejów uporczywie powtarzanie błędów, które się już złowrogo mściły na naszych antenatach. Poznanie choć pobieżne historii różnych form ustrojowych jest nieodzowne przy ich dyskutowaniu.

Dlatego całą ambicją tej pracy będzie dorzucenie choć w skromnej mierze paru uwag na wymienione tematy. W każdym wierszu, między wszystkimi wierszami chcielibyśmy umieścić to kryterjum zasadnicze, którem jest dla rozważań ustrojowych postulat potęgi państwa. A potem jak najszersze miejsce damy doświadczeniu historycznemu rozmaitych form ustrojowych. Polska nie jest pierwszym państwem, które ma kłopoty z tego zakresu. Nie powtórzmy błędu z 1921 r., by dla oderwanych teoryj lekceważyć skarby doświadczenia, nagromadzone przez różne narody w różnych czasach.

Ażeby nas kiedyś historia nie zapytała cośmy zrobili z tym zło-tym rogiem, który nam dała Opatrzność.

CZEŚĆ PIERWSZA

ZAGADNIENIE NIEZALEŻNOŚCI RZĄDU OD OPINJI PUBLICZNEJ

„Les historiens sont d'accord pour louer la politique étrangère de Richelieu et pour blâmer sa tyrannie; sans cette dernière sa politique n'était pas possible”.

*Madelin
„L'histoire de France”*

I

Polityka zagraniczna Polski współczesnej powinna być, tutaj nie będzie dyskusji, wyjątkowo dobrze prowadzona. Nietylko wzniesienie się naszego państwa na wyższy szczebel w hierarchji międzynarodowej, ale także poprostu utrzymanie dzisiejszego stanowiska niepodległego wymaga polityki czujnej, przewidującej i zdecydowanej.

Jeżeli zastanowimy się nad głównymi warunkami, umożliwiającymi prowadzenie spraw zagranicznych zgodnie z wymogami państwowej racji stanu, przychodzimy do przekonania, że pierwszym i naczelnym warunkiem jest tutaj niezależność od ślepej siły zwanej „opinią publiczną” i niezależność od woli niekompetentnych, partyjnych i niestałych większości parlamentarnych.

Kto zna teorię wojny, historję wojny światowej lub przynajmniej uprzystępnione polskiej publiczności przez Wojskowy Instytut Naukowo-Wydawniczy dzieła marsz. Focha, ten wie z jak niesłychanym naciskiem podkreśla się w sferach kompetentnych potrzebę niezależności głównodowodzącego w sprawach wojskowych i decyzjach z tego zakresu. Marszałek Foch posuwa się do tego stopnia, że zasadę „wolności akcji” podnosi do wyżyn pierwszej i najważniejszej reguły sztuki wojennej. Idzie tu nietylko o niezależność od nieprzyjaciela, ale także o niezależność od cywilnych analfabetów zasiadających w parlamencie. Wojna światowa wykazała zresztą jak

najbardziej przejrzyste skutki mieszania się opinii publicznej i partyjnej, w państwach parlamentarnych, do operacji wojskowych. Szczególnie Francja od dymisji Milleranda ze stanowiska ministra wojny, aż do krypto-dyktatury Clemenceau cierpiała na tę chorobę. Widziano tam takie skandale, jak zatrzymanie ofensywy 1917 roku przez Painleve lub jak kryzysy na stanowiskach głównodowodzących, powodowane przez kryzysy większości parlamentarnych. Dopiero silna ręka Clemenceau i uniezależnienie armji od parlamentu umożliwiło Francji przeprowadzenie zwycięstwa. Niema rzeczy bardziej stwierdzonej jak to, że akcja wojenna, aby była dobrze przeprowadzona, musi być kierowana jednolicie, niezależnie od „władzy ustawodawczej“ i jej organów cywilnych.

Otóż należy się zastanowić, czyby nie trzeba tej samej zasady przenieść w dziedzinę polityki zagranicznej. Główne warunki powodzenia w manewrze wojskowym zbliżają się poniekąd do warunków powodzenia w manewrze dyplomatycznym. Chodzi tu więc przedewszystkiem o sekret, o zdolność do powzięcia śmiałej decyzji, o stałość w jej wykonaniu i wreszcie o jednolitość kierownictwa. Te warunki, których istnienie zmusza do uniezależnienia władzy wojskowej od opinii większości obywateli, odnoszą się tak samo dobrze do manewru wojskowego, jak i do działania politycznego.

Dlaczego więc rezygnować odnośnie do polityki zagranicznej z przeprowadzenia tego co zostało dla dobra państwa już dokonane w wojskowości, t. zn. z uniezależnienia od krzykaczy sejmowych? Wiadomo, że marszałek Piłsudski wbrew wyraźnej woli opinii publicznej i większości sejmu narzucił narodowi dla jego dobra ustrój władz wojskowych, który w razie wojny ochroni naszą armję od zgubnej ingerencji politykomanów. Zamach majowy uniezależnił władze wojskowe od woli Sejmu i jego tendencji; teraz pozostaje do zrobienia drugi zamach stanu, tym razem legalny, przez zmianę konstytucji, który uniezależni w tej samej mierze naszą politykę zagraniczną.

Trzeba pamiętać, że dobra armja nie zawsze wystarczy sama przez się do obrony państwa, jeżeli nie idzie z nią w parze dobra polityka zagraniczna. — Nawet genjusz wojskowy Napoleona I. nie potrafił zrównoważyć błędów jego polityki zagranicznej i sił olbrzymiej koalicji, która była ich następstwem. Nietylko Moltke ale i Bismarck, i nietylko La Marmora ale i Cavour tworzyli wielkie mocarstwa w XIX wieku. W sytuacji, w której Polska się znajduje, nie można lekceważyć żadnego z czynników obrony narodowej. Tezą naszą jest, że polityka polska dopiero wtedy *à la longue* będzie mogła stanąć na wysokości zadań, które leżą przed nią w XX wieku, kiedy zostanie przez konstytucję absolutnie uniezależniona od ingerencji woli ludu i jego 444 reprezentantów i kiedy zależeć będzie tylko od jednego człowieka, od Naczelnika Państwa. Teza ta nie jest wyrozumowana na podstawie jakiejś doktryny antydemokratycznej, czy innej; jest ona przede wszystkim spostrzeżeniem historycznym. Historia, i to nietylko historia Polski, która zresztą w tym wypadku wydaje się być specjalnie wymowną, ale historia wogóle stwierdza, że pierwszym i naczelnym warunkiem dobrej polityki zagranicznej jest uniezależnienie jej od ślepych sił demagogicznych i stworzenie potężnej i świadomej siły wyłącznie państwowej, któraby mogła nietylko politykę zagraniczną poprowadzić, ale także w razie potrzeby dać jej oparcie wobec woli tłumów i ich reprezentantów.

Nie jest to oczywiście jedyny warunek, który musi prowadzić do dobrej polityki zagranicznej, ale jest to na pewno warunek konieczny dla jej umożliwienia. Ze silną władzą można oczywiście prowadzić złą politykę zagraniczną, ale bez silnej władzy nie można prowadzić *à la longue* dobrej polityki zagranicznej. Narazie jest to teza *a priori*. Podstawę jej czytelnik znajdzie w rozdziałach, które następują. Nie będziemy mogli też oczywiście przejść całej historii, czy też całej psychologii tłumów. Postaramy się wskazać jedynie na fakty najbardziej charakterystyczne, które mówią za tąsiacę. Przeciw

naszym argumentom będzie można cytować inne bardzo jasne przykłady. Nie umniejszą to jednak ich wartości. Wyjątek potwierdza regułę.

II

RICHELIEU I OPINJA PUBLICZNA

Jako motto powyższego artykułu wzięliśmy słowa ostatniego historyka wielkiego kardynała prof. L. Madelin. Stwierdzają one wyraźnie, że bez „tyranji“, bez zgniecenia opinii publicznej większości narodu, polityka zagraniczna Richelieu'go nie była możliwa. Życie tego wielkiego męża stanu, tak niesłychanie ważne dla stanowiska Francji, było jednym pasmem walk z większością olbrzymią ówczesnych Francuzów. Od samego początku, od roku 1624, polityka Richelieu'go ma wyraźnie przeciw sobie oba wielkie odłamy społeczeństwa francuskiego. Katolicy pragną przymierza z Hiszpanją, t. zn. zaprzepaszczenia całej francuskiej polityki zagranicznej. Protestanci chcą przymierza z Anglią i obalenia kardynała. Neutralni wreszcie, grupa ks. Gastona Orleańskiego, nie mają żadnego wyraźnego programu i połączą się z każdym, kto im pomoże do zwalczania nienawidzonego ministra. „Wobec dewotów paktujących z Hiszpanją, — pisze prof. Gabriel Hanotaux — protestantów łączących się z Anglią i „przyjaciół Gastona“ sprzymierzonych z wszystkimi cudzoziemcami, Richelieu czuł się odosobniony i zdradzony“. Nieubłaganej opinii nie mogły przekonać najwymowniejsze sukcesy polityki zagranicznej. Tylko autorytet Ludwika XIII podtrzymywał znakomitego polityka. Odwrotnie, każde najmniejsze niepowodzenie powodowało niesłychane ataki na jego działalność. Tak np. w 1636 roku, w czasie ostatniego wielkiego wysiłku Filipa IV, kiedy wojska hiszpańskie zajęły zamek Corbie w Pikardji niedaleko Paryża, wzburzenie doszło do tego stopnia, że Richelieu nie mógł pokazać się na ulicy w obawie zamordowania. Każda pogłoska o niełasce ministra była przyjmo-

wana z najwyższą radością, tak jak później jego śmierć. Opozycja była nie tylko atrybutem arystokracji zgniecionej przez kardynała, ale także parlamentów.

Jak widzimy, naród francuski w swojej świadomej części nie chciał i zwalczał wszelkimi środkami ministra — który tak niesłuchanie podniósł jego potęgę. Gdyby wówczas panował we Francji nie Ludwik XIII, ale większość narodu, prawdopodobnie ostry pojedynek Francji z Hiszpanią byłby się skończył zwycięstwem tej ostatniej. Uniezależnienie rządu od wpływów opinii publicznej, która jak widzieliśmy skłaniała się częścią ku Hiszpanii, a częścią ku Anglii, było głównym czynnikiem, który rozstrzygnął o możliwości prowadzenia racjonalnej polityki zagranicznej.

III

BISMARCK I OPINJA PUBLICZNA

Zupełnie ten sam fenomen, co podczas tworzenia wielkiej Francji, miał miejsce także podczas tworzenia wielkich Niemiec. Bismarck prowadził w rozstrzygających latach 1862—66 swoją genialną politykę zagraniczną wbrew wyraźnej woli większości narodu pruskiego, który pragnął za wszelką cenę go obalić. W tym wypadku nastroje opinii publicznej są jeszcze jaśniejsze, jak z Richelieu, ze względu na wybory do Landtagu, tyle razy powtarzane w tych latach i dające raz po raz przyniatającą większość przeciwników Bismarcka. Główna opozycja tej olbrzymiej większości Prusaków kierowała się przeciw dwóm punktom jego programu, które doczekały się właśnie najpochlebniejszej oceny przez historię, przeciw reorganizacji armii i przeciw polityce zagranicznej.

W roku 1859 przed przyjściem do władzy Bismarcka armia pruska znajdowała się w stanie opłakanym i liczyła nie więcej jak 150 tysięcy ludzi. W tej sile nie była też zdolna stawić czoła ani armii austriackiej, ani armii francuskiej. Król Wilhelm I., zawsze pełen zrozumienia dla spraw wojskowych,

powołał wówczas na stanowisko min. wojny generała Roona, osobistego przyjaciela Bismarcka, który miał wypracować projekt reorganizacji armji. Nie potrzeba dodawać, że projekt ten zostaje odrzucony przez parlament, co powoduje jego rozwiązanie i nowe wybory, przynoszące jeszcze mocniejszą większość przeciwników zmian w wojsku. Reorganizacja armji musi odbywać się nielegalnie wbrew woli parlamentu, który wytrwale przez cały szereg lat odmawia uchwalenia budżetu i ciągle rozwiązywany sprowadza zawsze mocniejszą większość antyugodowców. W tych warunkach mianowanie Bismarcka w jesieni 1862 premierem było wyraźną prowokacją opinii publicznej. Sytuacja Wilhelma I. z powodu jego niezłomnej woli do przeprowadzenia reorganizacji armji była wówczas tak groźną, że gdyby Bismarck nie był przyjął władzy, król był przygotowany na abdykację. Bismarck opowiada w swoich „Gedanken und Erinnerungen“ (tom II. 70) niesłychanie charakterystyczną rozmowę, jaką miał z królem w tej rozstrzygającej chwili. „Czy chce pan — spytał Wilhelm — sprawować władzę wbrew woli większości narodu?“ — „Tak, sire“ — brzmiała odpowiedź. „Nawet bez budżetu?“ — „Nawet bez budżetu, sire“. Od tego czasu aż po rok rozstrzygający 1866 rządy Bismarcka są jedną wielką walką z większością narodu, który rok rocznie posyła do parlamentu kolosalną większość opozycji, zwalcza jego politykę zagraniczną, reorganizację armji i uparcie odmawia budżetu.

Opozycja znajduje narzędzie w walce z Bismarckiem nawet w rodzinie królewskiej, w postaci królowej Augusty i następcy tronu Fryderyka Wilhelma, a nawet pośród jego podwładnych, jak von der Goltza, ambasadora w Paryżu. Bismarck walczy i zwycięża przedewszystkiem samobójczą większość swego narodu, a następnie Austrię i Francję. Każdy widzi, że drugie nie byłoby możliwe bez pierwszego i że tylko niezależność od opinii publicznej, którą Bismarckowi zapewnił Wilhelm I., pozwoliła mu na dokonanie wielkiego dzieła. Nie trzeba nigdy zapominać, że polityka Bismarcka, zakończona tak niesłycha-

nem podniesieniem narodu niemieckiego, była prowadzona wbrew jego większości, a nawet w walce z nią, i że była możliwa jedynie dzięki autorytetowi monarchji, na której oparła się nieliczna „klika“ Moltke'ych, Bismarcków, Roonów i Hohenlohe'ych.

IV

DZIEŁO CAVOURA I SILNA WŁADZA

Nawet Cavour, który zresztą zwykle umiał bardzo zręcznie kierować psychologią mas, znalazł się kilkakrotnie w ciągu swej działalności, i to, powiedzmy odrazu, w najważniejszych jej chwilach, w sytuacji, w której okazało się błogosławieństwo istnienia silnego autorytetu monarchicznego, broniącego go wobec „współobywateli“. Szczęśliwy traf zdarzył, że można sobie wyobrazić dokonanie dzieła Cavoura i bez Victora Emanuela, gdybyśmy jednak wzięli pod uwagę te same okoliczności gdzie indziej, np. w Polsce współczesnej, uwierzylibyśmy łatwo, że nowy Cavour bez nowego Victora Emanuela nie mógłby tutaj nawet kroku zrobić.

W roku 1854 Victor Emanuel i Cavour powzięli wspólnie decyzję wzięcia udziału w wojnie krymskiej i wysłania nawet korpusu ekspedycyjnego na Krym. Na pierwszy rzut oka taka decyzja mogła się wydać czystym szaleństwem. Sardynja bez gwarancji jakichkolwiek korzyści wchodziła do przymierza, do którego również wejść miała Austria, zwalczała Rosję, z którą łączyły ją nadzwyczaj ożywione stosunki ekonomiczne, brała udział w wojnie, w której absolutnie żadne jej interesy nie były zaangażowane, i szafowała na dalekim Krymie (nikt nie wiedział poco i naco) drogocenną krwią nielicznych obywateli.

Tylko genjusz Cavoura i potężna intuicja Victora Emanuela mogły zrozumieć, że ponad temi drugorzędnymi argumentami znajduje się naczelny postulat zjednoczenia Włoch, pozyskania przez Piemont sympatji opinii zachodniej i przymierza, któreby umożliwiło zwycięstwo nad Austrią. Przy-

mierze takie mogło przyjść tylko z Francji, — otóż Cavour rozumiał, że trzeba porzucić wszystkie względy uboczne, aby dogodzić Francji i pozyskać przyjaźń Napoleona III. Aby dojść do upragnionego celu, wielki mąż stanu nie zawahał się zaoferować posłowi angielskiemu w Turynie, Hudsonowi, ekspedycję połowy prawie armii piemonckiej na Krym. Natychmiast po tej propozycji Cavour udał się na Radę ministrów, której był prezesem, i przedłożył jej rezultat swojej konferencji z Hudsonem. Tutaj jednak zerwała się burza. Jeden sprzeciwiał się wzięciu przez Piemont udziału w wojnie bez potrzeby i to w wojnie tak bardzo dalekiej od granic i interesów państwa. Drugi chciał przyłączenia się do koalicji, ale tylko pod warunkiem gwarancji zniesienia sekwestru nałożonego przez Austrię na dobra emigrantów w Lombardji. Trzeci przypominał stan rozpaczliwy finansów piemonckich. „Krótko mówiąc“ — pisze wybitny historyk Cavoura Matter¹ — „wszyscy wyrzekali na premjera tak, że po długim i bardzo ożywionem zebraniu Cavour, wobec jednomyślnej opinii Rady, musiał się udać do Hudsona i zawiadomić go o czysto prywatnym charakterze swoich propozycji“. Zdawało się, że sprawa przy mierza z Francją i Anglią, a tem samem i sprawa zjednoczenia Włoch jest pogrzebana. Takby też było zapewne, gdyby Piemont nie posiadał świadomej siły monarchji zdolnej do przeciwstawienia się powszechnej opinii. Później udało się wprawdzie osiągnąć ratyfikację wojny przez parlament, ale mimo to istnieje pewność, że wobec tak silnego sprzeciwu na samym początku, bez poparcia udzielonego Cavourowi przez Victora Emanuela, sprawa nie weszłaby w ogóle w stan wykonania.

W sprawozdaniach ówczesnego posła francuskiego w Turynie, ks. de Guiche, znajduje się opis ciekawej rozmowy z królem, rozmowy która miała się stać jednym z kamieni

¹ Matter: Cavour et l'unité Italienne. Paris. Alcan 1925. Tom drugi, str. 283.

węgielnych zjednoczenia Włoch. W rozmowie tej chodziło początkowo o notę pełną frazesów i pozbawioną treści, którą Rada ministrów Piemontu przedłożyła w sprawie przymierza posłom angielskiemu i francuskiemu 6 VI 1854.

Król: „Jakoś to nie bardzo idzie! Co Pan myśli o tej nocy?” Książę: „Nota była dosyć dyplomatyczna...” Król: „Oh, ta nota! Ja ją uważam poprostu za głupią. Zebrali się w siedmiu albo ośmiu, aby ją napisać, ja byłbym tam coś innego napisał”. Książę: „Czy może Wasza Królewska Mość byłaby odpowiedziała w sensie propozycji Cavoura?” Król: „Co to są propozycje Cavoura? Widzi Pan, rzeczy trzeba nazywać po imieniu. Niema propozycji Cavoura, są tylko moje propozycje. Powiedziałem mu, aby zaofiarował wam 15.000 ludzi. Cavour został jednak tak sponiewierany przez swoich kolegów, że nie mógł kontynuować. Oni mu wytłumaczyli, że byłoby niepopularne wchodzić w koalicję, do której należy Austria. Ale proszę trochę poczekać i zobaczy Pan!” Książę: „Czy mam rozumieć, że Wasza Królewska Mość chce wejść do przymierza i wysłać wojsko do Krymu?” Król: „Tak, i to nastąpi. Cavour mówił na moje polecenie i jeżeli trzeba będzie zmienić ministrów — zmienię ich”.

Król dotrzymał obietnicy. Przymierze z „ententą” zawarto; najwięksi zaś jego wrogowie w gabinecie, jak generał Dabormida, ustąpili. To co szef lewicy Brofferio nazywał „ekonomicznie wielką lekkomyślnością, wojskowo warjactwem, politycznie błędem”, doszło do skutku dzięki niezłomnej woli króla i Cavoura i stało się podstawą późniejszego współdziałania francusko-piemonckiego, które zjednoczyło Włochy.

Wyobraźmy sobie podobną sytuację w Polsce dzisiejszej. Sądźmy, że np. przeprowadzenie wstąpienia Polski do koalicji z Turcją przeciw Grecji, albo z Bułgarią przeciw Rumunii, byłoby absolutnie nie do przeprowadzenia, choćby nie wiem w jakim stopniu odpowiadało interesom Polski. Łatwo sobie wyobrazić, jakby wyrzekano na politykę „awantur”

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
Biblioteka Wydziału P. 17a i Administracji
w Lublinie

Es. inw.

Syg.

skoro tem mianem określa się stale możliwość koalicji przeciw jawnym wrogom i jakby nie rozumiano o co chodzi. Nie byłoby w tem zresztą nic dziwnego, nie można wymagać od opinii publicznej i jej beznadziejnych reprezentantów orjentowania się w zawiłych kwestjach dyplomatycznych, zwłaszcza od czasu, kiedy te kwestje stały się o tyle bardziej skomplikowane przez wejście w grę czynników natury ekonomicznej.

Oprócz „awantury krymskiej“ jeszcze drugi raz w życiu Cavoura, również w momencie rozstrzygającym, okazały się z nadzwyczajną jasnością korzyści istnienia siły, o którą mógł się oprzeć dla przeciwstawienia się opinii publicznej. Było to w 1860 roku, kiedy dla uzyskania zgody Napoleona III na aneksję południowych Włoch, Piemont musiał się zdecydować na oddanie Sabaudji i Nizzy na rzecz Francji. Brak miejsca nie pozwala nam na dokładniejsze opisanie tego decydującego w historii włoskiej epizodu. Zauważymy tylko, że wówczas, gdy Garibaldi prowadził w opinii publicznej płomienną kampanję przeciw temu co nazywał „la Venditta vernognosa di Nizza a Napoleone“, poparcie króla okazało się niesłychanie pożytecznem dla polityki Cavoura.

Operowanie Cavoura z opinią publiczną można podawać jako przykład godny naśladowania. Z jednej strony umiał się nią znakomicie posługiwać, kiedy zgadzała się na jego plany; z drugiej, kiedy jej fluktuacje poczynaly zagrażać jego politycznej linii przewodniej, mógł się przeciwstawić, korzystając z autorytetu króla. Jeżeli sprzeciwiamy się tutaj bezwzględnie ingerencji opinii publicznej na politykę zagraniczną, to nie znaczy bynajmniej, abyśmy twierdzili, że polityka musi zawsze iść przeciw opinii. Znaczy to bowiem tylko to, że kierownictwo polityki musi być niezależne od tłumy, niezależne od nieprawdopodobnych fluktuacyj opinii, ale zato zależne od świadomej i jasnej woli państwowej jednego człowieka, naczelnika państwa. To co w dzisiejszem prawie konstytucyjnem nazywa się „kontrolą“ polityki zagranicznej przez „ciała usta-

wodawcze“, a co w rzeczywistości jest opanowaniem tego resortu przez ciało 444-głowe, nie powinno istnieć w państwie, które chce się wznieść do poziomu mocarstwa.

V

DEKADENCJA FRANCJI W XVIII I XIX WIEKU I JEJ ZWIĄZEK Z PRĄDAMI OPINII PUBLICZNEJ

Do ciekawych fenomenów należy zjawisko, że opinia publiczna, chorobliwie zmienna tam gdzie nie trzeba, tam gdzie warunki zewnętrzne nie ulegają zmianie, — umie gdzie indziej grzeszyć przesadnym konserwatyzmem i nie potrafi przystosować się do biegu wydarzeń. Jednym z klasycznych przykładów takiego bezmyślnego konserwatyzmu jest przywiązanie francuskiej opinii publicznej do walki z Austrią i wstręt do zwrócenia się przeciw Prusom. W XVII wieku dynastia Habsburska, zajmująca jednocześnie Austrię, koronę cesarską, Hiszpanię, Belgię i Włochy, była najgroźniejszym rywalem dla Francji. Panowanie Henryka IV, rządy Richelieu i wkońcu panowanie Ludwika XIV upływają też głównie na walce z Habsburgami. Po wojnie sukcesyjnej hiszpańskiej, kiedy to Hiszpanja przeszła pod panowanie młodszej linii Burbonów, sytuacja uległa zupełnej zmianie i należało zrozumieć, że ze strony Habsburgów żadne poważne niebezpieczeństwo Francji nie zagraża. — Austria osłabiona nie mogła więcej marzyć o zupełnem zawładnięciu Niemcami i wręcz odwrotnie stawiała się czynnikiem, który stawał na przeszkodzie unifikacji Niemiec pod jakimkolwiek bądź panowaniem. Zręczna polityka francuska powinna była wówczas dopomóc Austrii do utrzymania status quo, to znaczy stanu „zagwarantowanej anarchji“ w Niemczech. Postulat ten był o tyle ważniejszy, że właśnie wówczas poczyniała się tworzyć w północnych Niemczech nowa potęga, która półtora wieku później miała podyktować Francji pokój w Wersalu.

Konieczność zbliżenia francusko-austriackiego i wspólnego przeciwstawienia się wszelkim dążeniom do hegemonji w Niem-

czek zrozumiał bardzo jasno trzeźwy umysł Ludwika XIV. Już w roku 1715, prawie bezpośrednio po ukończeniu wojny sukcesyjnej wielki król w instrukcjach dla pierwszego francuskiego ambasadora we Wiedniu hr. de St. Luc wyraźnie wskazał na konieczność połączenia wysiłków Francji i Austrii w celu utrzymania status quo w Niemczech. St. Luc miał dążyć „do stworzenia porozumienia między dwoma państwami, równie korzystnego dla interesów obu państw, jak i dla ogólnego odpoczynku Europy”. Porozumienie to, według myśli Ludwika XIV, miało być skierowane przeciw państwu, któreby podjęło porzuconą przez Habsburgów myśl zjednoczenia Niemiec pod jednolitem kierownictwem. Zdaniem króla, tylko Hannover albo Prusy pod tym względem mogły przedstawiać niebezpieczeństwo. Historia miała wkrótce potem okazać, że były to przedewszystkiem Prusy.

W przeciwieństwie do królów opinia publiczna, cała pogrążona jeszcze w ideach z czasu Richelieu, nie mogła się przyzwyczaić do konieczności porozumienia z Austrią i ciągle jeszcze chciała w niej widzieć głównego wroga. Gdy w roku 1741, po wybuchu wojny sukcesyjnej austriackiej, Ludwik XV, jeszcze młody, będzie się starał przeprowadzić neutralność Francji w konflikcie niemieckim, opinia publiczna i fałszywa tradycja wepchną Francję w niepotrzebną a nawet wręcz szkodliwą wojnę. „Rok 1741 — pisze Jakób Bainville, którego myśli powtarzamy zresztą w ciągu całego niniejszego przykładu — stanowi w historii francuskiej zwycięstwo opinii publicznej, triumf partji nad polityką królewską i jest to data w najwyższym stopniu złowroga. Ślepa siła, siła tradycji przechodzącej w rutynę pociągała tłum, który nie spostrzegał, że czasy się zmieniły i że istnieją nowe problemy. Niebezpieczeństwo zaczynało przychodzić z Berlina, tłum chciał je ciągle widzieć we Wiedniu. Dom austriacki był nawpół umarły. Pomimo tego chciano — jak przedtem — prowadzić wojnę przeciw domowi austriackiemu”¹.

¹ Bainville: *Histoire des deux peuples*. Paris, 1915. str. 156.

Błąd roku 1741, naprawiony przez odwrócenie aljansów z 1756, nie będzie nigdy właściwie zrozumiany przez opinię publiczną. Szerokie masy będą ciągle atakować monarchję za słuszną politykę porozumienia z Austrią i powstrzymania Prus. Te ostatnie cieszą się wśród najszerszych warstw narodu francuskiego niezrozumiałą dla nas dzisiaj sympatją. Rousseau i encyklopedyści, wojskowi i uczeni, politycy i dyplomaci, jak Dumouriez i ongiś tak sławny, a dziś tak słuszenie zapomniany Favier, zgadzają się ze sobą w ciepłych uczuciach względem monarchji Hohenzollernów. Później już w XIX wieku taki Michelet, którego dzieło było nie tylko wyrazem opinii, ale także urabiało ją bardzo długo, nie znajduje słów, aby wyrazić swój entuzjazm dla Fryderyka Wielkiego i jego państwa. Odwrotnie, tak bardzo racjonalny sojusz z Austrią jest przez opinię francuską uważany za czarny punkt w dziejach monarchji. Dość tu przypomnieć, że przydomek „austriaczki” spowodował olbrzymią niepopularność Marji Antoniny i że „komitet austriacki”, jakoby istniejący w Tuillerjach, był zawsze w czasie rewolucji hasłem, które wywoływało najsilniejsze echo w tłumach. Z drugiej strony nawet pośród emigracji uważano sojusz z Austrią za wielki błąd. Albert Sorel cytuje tutaj raport do Katarzyny II hr. Langeron, znanego ze swoich nieprzejednanych przekonań, w którym ten ultrakonserwatysta francuski wyraża właśnie taką opinię. Późniejsze wypadki, Sedan jako następstwo Sadowy, miały wykazać do jakiego stopnia opinia się myliła i do jakiego stopnia Burboni mieli rację.

Szczególnego znaczenia nabrał antagonizm opinii publicznej do Austrii za czasów drugiego cesarstwa, kiedy to konflikt austriacko-pruski począł się zbliżać do ostatecznego rozwiązania. Napoleon III, który napozór był władcą absolutnym, w rzeczywistości zależał od woli opinii. Rozumiał on zresztą trafnie, że rewolucja lutowa spowodowana była głównie antagonizmem szerokich warstw społeczeństwa do pacyfistycznej, filo-austriackiej polityki Ludwika Filipa. Wychodząc z założeń

cezaryzmu demokratycznego, uważał za swój obowiązek dostosowywać swoją politykę do woli ludu. Tutaj znajduje się też jedna z głównych przyczyn polityki „zasady narodowości“, która miała doprowadzić do wojny o wyswobodzenie Włoch i przygotować przez Solferino Sadowę, a przez Sadowę — Sedan. Niechęć do zrażenia opinii publicznej kazała Napoleonowi III odrzucić w 1855 roku propozycję przymierza z Austrią, przedłożoną we Wiedniu ministrowi Drouyn de Lhuysowi.

Chęć dogodzenia tejże opinii popchnęła go w 1859 do wojny z Austrią i wreszcie nacisk opinii był jedną z głównych przyczyn interwencji z 1863 roku, która miała pchnąć Rosję w objęcia Prus. — Napoleon III nie umiał, tak jak np. Ludwik Filip, przeciwstawić się woli ludu i prowadzić logiczną politykę zagraniczną. Nieumiejętność ta stała się też jedną z głównych przyczyn katastrofy z 1870 roku.

Walka tendencji opinii publicznej z tendencją reprezentowaną przez monarchję we Francji XVIII i XIX wieku jest dla nas jednym z najlepszych przykładów, pokazujących do jakiego stopnia ważne jest uniezależnienie polityki zagranicznej od woli „większości narodu“, to znaczy większości analfabetów w tych sprawach. Widzieliśmy Francję utrzymującą się na właściwej drodze, dopóki istniała władza pozwalająca na przeciwstawienie się ślepej sile; widzieliśmy z drugiej strony katastrofę, gdy ta ślepa siła za drugiego cesarstwa poczęła kierować polityką Francji. Oby zmiana ustroju zabezpieczyła Polskę raz na zawsze przed ingerencją woli większości w zagadnieniach polityki narodowej!

VI

UPADEK JULJUSZA FERRY

Dzieje republikańskiej Francji dostarczają niezliczonej ilości przykładów fatalnych rezultatów zależności polityki zagranicznej od ciał ustawodawczych. Dziwnym trafem cały

szereg niedowarzonych demokratów cytuje właśnie historię III. Republiki jako przykład, że współczesne państwo demokratyczne może mieć dobrą politykę zagraniczną. Jest to typowe twierdzenie ludzi powierzchownych, którzy nie mogą czy nie chcą rozumieć właściwych związków przyczynowych między faktami. Fakt, iż państwo, jak np. Francja w 1914 roku, znajduje się w doskonałej sytuacji międzynarodowej, nie może być uważany za dowód, że państwo to posiada dobrą politykę zagraniczną. Taka Hiszpanja w roku 1813 znalazła się w idealnej sytuacji międzynarodowej, bo w koalicji z całą prawie Europą przeciw swojemu wrogowi, imperjum napoleońskiemu. Nikt zaś chyba nie będzie utrzymywał, że tego rodzaju sytuacja była rezultatem dobrej polityki zagranicznej Hiszpanji, która w tym okresie właściwie nie istniała wogóle. — Rzuca się w oczy, że sytuacja ta była wynikiem błędów Napoleona i wogóle czynników absolutnie niezależnych od Hiszpanji. W równej mierze absurdalnem byłoby twierdzenie, że wielka koalicja, która w 1914 roku powstała w obronie Serbji, była rezultatem polityki zagranicznej ze strony tej ostatniej. Jak widzimy, dosyć często zdarza się pomyślna sytuacja zagraniczna państwa, nie spowodowana przez jakość jego polityki. Jeżeli wgłębimy się w historję polityki zagranicznej III-ciej republiki, przekonamy się bez trudności, że zasługuje raczej na każde inne określenie, niż na nazwę „dobrej polityki“. Żeby tylko wymienić gwałtowne przewroty zdarzające się tak często i przewracające zgóry nadół całą politykę zagraniczną, których klasycznym przykładem był przewrót, który nastąpił przez ustąpienie Hanotaux i przyjęście Delcasse'go na Quai d'Orsay.

Poniżej, jako przykład dobrodziejstw regimu demoparlamentarnego, dajemy historję upadku gabinetu J. Ferry'ego, nota bene zdecydowanie republikańskiego i świeckiego w polityce wewnętrznej.

J. Ferry, który objął 6. IX. 1883 prezesurę gabinetu, a wkrótce potem i tekę spraw zagranicznych, był mężem

stanu zakrojonym na szeroką skalę, można zresztą powiedzieć, że właśnie takim, jakiego Francji wówczas było potrzeba. Lata 80 i 90 dziewiętnastego wieku były — jak wiadomo — okresem rozszalałych imperjalizmów światowych, „Das Zeitalter der Imperialismen“. Aby nie spaść jeszcze niżej w hierarchji międzynarodowej, Francja potrzebowała wówczas kierownika, któryby potężnem posunięciem pozwolił jej zająć odpowiednie stanowisko w wyścigu państw dążących do nowych zdobyczy pozaeuropejskich. Był to właśnie program Ferry'ego, który rozwinął niezwykle energiczną politykę wszędzie, gdzie można było liczyć na rozszerzenie i wzmocnienie posiadłości francuskich, a więc na Madagaskarze, w Afryce północnej i zachodniej i wreszcie na Dalekim Wschodzie. Szczególnie na tym ostatnim punkcie dzieło Juljusza Ferry'ego nabrało specjalnego znaczenia i stało się przyczyną jego upadku, co jest zjawiskiem charakterystycznym dla regimu parlamentarnego.

W chwili kiedy Julusz Ferry obejmował rządy, imperjum francuskie w Indochinach było jeszcze dalekie od ukończenia pod względem terytorjalnym i ostatecznej konsolidacji. Annam i Tonkin znajdowały się pod protektorem chińskim i stały nadzwyczaj stanowczy opór siłom francuskim. Opór ten, który pochodził z jednej strony od rządu chińskiego, a z drugiej — od dworu cesarza Annamu w Hue i od nieregularnych band powstańczych, mógł łatwo przemienić się w sprawę międzynarodową i postawić pod poważnym znakiem zapytania przyszłość kolonij francuskich w Azji. Przed dojściem do władzy Ferry'ego zdawało się też, że Francja zniechęcona oporem zrezygnuje na zawsze z Tonkinu. Poseł francuski w Pekinie Buree zawarł nawet z rządem chińskim układ, którym uznawał protektorat „państwa niebieskiego“ nad Tonkinem. Poprzednicy Ferry'ego, parlamentarni ministrowie spraw zagranicznych Duclerc i Fallieres nie uznali za wskazane zainteresować się tą sprawą i trzeba było dopiero nowego gabinetu, energicznie kierowanego przez naszego męża

stanu, aby najpierw zdezwuować, a potem odwołać Buree'go i odrobić stracone.

Tego rodzaju nowy kurs musiał w konsekwencji sprowadzić konflikt z Chinami, którego rozwiązanie wymagało znowu niezależności rządu od fluktuacyj parlamentarnych. Sytuacja poczęła zwłaszcza w Tonkinie wymagać wzmożonej energii, kiedy dowódca wojsk francuskich Riviére zginął w zasadzce i kiedy armja chińska zaczęła coraz to energiczniej naciskać.

Jules Ferry nie wahał się jednak poświęcić większych ilości wojska i pieniędzy. Armja lądowa pod dowództwem generała Bonet, flota pod dowództwem admirała Coubert rozpoczęły ze wzmożoną siłą operacje, a specjalny wysłannik rządu francuskiego przy dworze annamskim w Hue wywarł silny nacisk w celu zmuszenia tego ostatniego do lojalnego uznania protektoratu Francji. Skutki tej akcji nie dały na sobie długo czekać, aczkolwiek nie stały się bardzo widoczne dla opinii publicznej. Wogóle psychologia tłumów notuje jako zjawisko notoryczne fakt, że czasem zdarzenie wyjątkowej wprost wagi przechodzi niezauważone przez masy, podczas gdy inne, drobne w rzeczywistości, zostaje wyolbrzymione do gigantycznych rozmiarów. Wracając do akcji francuskiej w Tonkinie, udało się zmusić dwór annamski do przyjęcia protektoratu i odnieść poważne sukcesy nad wojskami chińskimi. Przez chwilę, po dwóch kolejnych traktatach, zawartych przy końcu 1883 i 6. VI. 1884 roku z Annamem, i po konferencji podpisanej 11. V. 1884 z Chinami w Tientsinie, w której te ostatnie zgłaszały zupełne désintéressement w sprawach Tonkinu i Annamu, zdawało się, że kwestja jest na ukończeniu. W rzeczywistości pozostawało jeszcze dużo do zrobienia. Wielkie dzieła wymagają długiej pracy, a możliwość długiej pracy może dać tylko niezależność polityki zagranicznej od opinii publicznej.

Opór, jaki udało się stawić Chińczykom w Balle, skłonił rząd pekiński do nieratyfikowania wspomnianej umowy i do przedłużenia wojny z Francją. Na decyzję chińską wpłynęła

również w wielkiej mierze sytuacja międzynarodowa. Trzeba było blokady północnych Chin, aby wreszcie skłonić je do kapitulacji. Na początku roku 1885 zawiązały się nowe rokowania za pośrednictwem europejskich urzędników celnych w Chinach, które doprowadziły do tego, że 28. III. 1885 rząd chiński formalnie zgodził się na ratyfikację konwencji tientsińskiej, t. zn. na rezygnację z Tonkinu i Annamu.

Dzień później przyszedł do Paryża telegram o pewnym epizodzie bez znaczenia, a mianowicie o ewakuacji miejscowości Long Son przez wojska francuskie. Wiadomość ta wywołała olbrzymie poruszenie w parlamencie i w opinii. Opinia nie była w stanie zrozumieć wagę akcji, prowadzonej przez Juljusza Ferry w Azji i z oburzeniem przyjmowała jego ciągle żądanie kredytów. Drobnny epizod, rozdmuchany przez prasę, wystarczył, aby postawić jego dzieło pod znakiem zapytania. 30. III. 1885, w dwa dni po rezygnacji Chin z Tonkinu i Annamu, czyli po nadzwyczajnym sukcesie Jules Ferry'ego koalicja prawicy i lewicy obala gabinet ogromną większością „z powodu niepowodzenia polityki premjera w Azji“. Jest to zdarzenie, które może się przytrafić tylko w regime demoparlamentarnym. Prof. Schefer, na którego relacji opieramy cały ten epizod, tak charakteryzuje okoliczności towarzyszące upadkowi gabinetu. „Zebranie parlamentu z 30 marca 1885 — pisze — spowodowało nie tylko ustąpienie gabinetu, ale także przypieczętowało upadek jego szefa. Ten ostatni upadł nie tylko przez głosy rozwścieczonych parlamentarzystów. Obelgom miotanym na niego w sali zebrań towarzyszyło potężne echo ulicy. Sztucznie podniecona przez kampanję prasy opinia rzuciła okrzyki śmiertelne. Jules Ferry był wówczas człowiekiem najbardziej okrzyczanym we Francji, bezsprzecznie najbardziej nienawidzonym“¹.

W powyższej historii Jules Ferry'ego mamy jedną z naj-

¹ Christian Schefer: *D'une guerre à l'autre. Essai sur la politique de la Troisième République 1870—1914*. Alcan 1920. str. 122.

lepszyc próbek zdolności opinii publicznej do stłumienia dobrej lub złej polityki zagranicznej. Nie jest to zresztą wypadek odosobniony. Dość tu przytoczyć z tej samej historii francuskiej stosunek opinii francuskiej do okupacji Algieru za Karola X., które to wielkie zwycięstwo polityki francuskiej stało się jedną z przyczyn rewolucji lipcowej... Wrogowie Ferry'ego nadali mu, chcąc go skompromitować, przydomek „Ferry le Tonkinois“. To, co wówczas opinia uważała za najsilniejszy argument przeciw niemu, stało się dzisiaj najtrwalszą podstawą jego sławy pośmiertnej.

Wybuch „woli ludu“, który nastąpił 30. III. 1885, na szczęście przyszedł znów za późno, parę dni wcześniej mógł kosztować Francję połowę jej imperjum azjatyckiego. Uzależnienie polityki zagranicznej od takich wybuchów jest największym chyba nonsensem jaki, poczyniono w sprawach ustrojowych.

VII

OPINJA PUBLICZNA I WYBUCH WOJNY ŚWIATOWEJ

Zgubny wpływ opinii publicznej na funkcjonowanie maszyny państwowej nie zmienia się w ciągu wieków. Te same fluktuacje i niepewności, które w XVII wieku trzymały nad brzegiem przepaści politykę Richelieu'ego, które w XVIII wieku omal nie skierowały polityki francuskiej na fałszywe antyaustriackie tory, które w XIX wieku rzucały Bismarckowi kłody pod nogi, miały w XX wieku w rozstrzygającej chwili sparaliżować politykę zagraniczną lorda Greya.

Nie będziemy się tutaj zastanawiali, czy leżał czy nie w interesie Anglii wybuch wojny światowej. Jest to kwestja zresztą ciekawa i nadająca się do dyskusji, ale nie mająca nic wspólnego z naszymi wywodami. Faktem w każdym razie niezaprzeczonym jest zdecydowana wola ówczesnego gabinetu brytyjskiego do uniknięcia jej za wszelką cenę. Lord Grey of Falloden, ówczesny sekretarz stanu dla spraw zagranicznych, cytuje w swoich wspomnieniach ówczesny swój punkt

widzenia i pisze: „Byłem przekonany, że wojna europejska rozpętana w tych warunkach byłaby katastrofą nie dającą się porównać z żadną dawniejszą wojną“¹. Rząd angielski jednomyślnie uważał za swój obowiązek w miarę możliwości przeszkodzić wybuchowi wojny. Wszyscy jego członkowie, którzy do dzisiaj ogłosili swoje wspomnienia, a więc Asquith, Haldane, Grey i Churchill zgadzają się pod tym względem. Nieszczęściem jednak zapobiegnięcie wybuchowi kataklizmu światowego wymagało wielkiej swobody działania, swobody której w podobnych okolicznościach nie będzie miał nigdy rząd zależny od parlamentu, czyli pośrednio i od opinii publicznej. Gabinet angielski był do tego stopnia skrzepowany przez opinię, że nie mógł wykonać manewru, który w danej chwili narzucał się poprostu i który byłby według wszelkiego prawdopodobieństwa wstrzymał wypowiedzenie wojny Rosji przez Niemcy.

Na podstawie źródeł dzisiaj opublikowanych i na podstawie ścisłego rozumowania można z całą pewnością stwierdzić, że Niemcy w lipcu 1914 roku nie byłyby się zdecydowały na wojnę z Francją, Rosją i Anglią jednocześnie. Wybuch wojny nastąpił w momencie dla Niemiec fatalnym, bo w sytuacji międzynarodowej, która nie mogła być dla nich gorszą. Otóż zdaje się być rzeczą jasną, że gdyby Niemcy miały pewność, że Anglia będzie interwenjować po stronie dwuprzemierza, byłyby powstrzymały w decydującej chwili bieg wydarzeń. Faktem jest, że Niemcy wówczas tej pewności nie miały, a gabinet angielski nic nie robił, aby im dać tę pewność. Świadczy o tem chociażby słynna propozycja, uczyniona przez Bethmana Holwega ambasadorowi angielskiemu G. Goschenowi. 29. VII. 1914, w której kanclerz wzamian za neutralność gwarantował Anglii niezmnieszanie posiadłości europejskich Francji w razie zwycięstwa. Również Albert Ballin słynny konfident Wilhelma II, wysłany wówczas

¹ Lord Grey: *Mémoires*. Paris. Payot 1925. str. 289.

do wysondowania nastrojów do Londynu, wyniósł stamtąd wrażenie, że można było wówczas łatwo powstrzymać Anglię od udzielenia pomocy Rosji, o czym świadczą jego późniejsze słowa: „Nawet zupełnie mierny dyplomata mógł wówczas doprowadzić do porozumienia Niemiec z Anglią¹“. Z drugiej strony i rząd austriacki był głęboko przekonany, że Anglia nie weźmie udziału w wojnie, na co dobitnie wskazują „Im Weltkrieg“ hr. Czernina. 25. VII. Bethman Hollweg telegrafuje do cesarza, że informacje ambasadora Lichnowskiego pozwalają liczyć „że w najgorszym wypadku narazie Anglia nie weźmie udziału we wojnie światowej“. Gdyby się lord Grey był oświadczył wyraźnie między 25 a 29. VII., że w razie wybuchu wojny Anglia weźmie w niej udział po stronie dwuprzymierza, Niemcy nie byłyby śmiały się zaangażować i powstrzymałyby Austrię. Lord Grey rozumiał zresztą pożyteczność takiej interwencji i był szczerze przekonany, że w razie wybuchu Anglia powinna przyjść z pomocą Francji. Z pewnością tej nie mógł jednak zrobić użytku. Nastroje opinii angielskiej i Izby gmin były wówczas tego rodzaju, że publiczne ogłoszenie zamiaru wzięcia przez Anglię udziału w wojnie po stronie Francji, ogłoszenie, które ponad wszelką wątpliwość byłoby powstrzymało rozpoczęcie kroków wojennych, co przecież było celem rządu, nie było wówczas możliwe bez kryzysu rządowego.

Opinia publiczna i rząd angielski były wówczas w równej mierze za utrzymaniem pokoju. Ale opinia publiczna i wielkie stronnictwa nie mogły wiedzieć tego, co wiedział lord Grey i paru wtajemniczonych dyplomatów, a mianowicie, że aby utrzymać pokój, trzeba było zagrozić wojną. Nie znam przykładu bardziej wymownego i któryby lepiej ilustrował tezę, że zbrodnia jest z punktu widzenia interesów państwa poświęcanie polityki zagranicznej opinii publicznej i jej reprezentantom w parlamentach. Winston Churchill znakomi-

¹ Winston Churchill: La crise mondiale. Tom I. str. 174.

cię charakteryzuje ówczesną sytuację w swoich wspomnieniach: „Zastanowić się można — pisze wybitny ten mąż stanu, a wówczas minister marynarki — czy akcja bardziej energiczna ze strony Greya mogła przeszkodzić wybuchowi wojny. Przypuśćmy, że po Agadirze, albo niemieckiej noweli morskiej w 1912 roku, sekretarz stanu dla spraw zagranicznych byłby zimno zaproponował przymierze między Anglią, Francją i Rosją... Nie było jednak wielkiej nadziei, aby taka akcja mogła być przeprowadzona. Gdyby nawet gabinet się na nią zgodził, Izba gmin nigdyby na to nie poszła. Minister spraw zagranicznych byłby wówczas zmuszony do dymisji. Przypuśćmy dalej, że po ultimatum Austrii do Serbji sekretarz stanu dla spraw zagranicznych byłby zaproponował gabinetowi wzięcie udziału w wojnie w razie napadnięcia Francji przez Niemcy... Cokolwiekby się stało, jestem zupełnie pewien, że gdyby Grey był wysłał ten rodzaj ultimatum, o którym wzmiankowałem, gabinet byłby zmieniony, i jestem przekonany, że Izba gmin nigdyby się na to nie zgodziła“.¹

Tak więc widzimy, że Grey nie był w stanie wykonać manewru dyplomatycznego, którego pożyteczność dla zachowania pokoju dobrze rozumiał. Nie pozwalał mu na to ustrój angielski, który czyni gabinet zależnym od nastrojów Izby gmin. Taki Bismarck, oparty o Wilhelma I., nie byłby się pewnie wahał w tej samej sytuacji.

Jeżeli teraz ocenimy obiektywnie „winę“ wybuchu wojny, musimy stwierdzić, że jednym z głównych winowajców jest regime angielski, który zmusza ministra spraw zagranicznych do dostosowania swojej polityki do miljonogłowej hydry, którą jest opinia publiczna. W chwili, kiedy ta opinia zorientuje się w sytuacji, co w danym wypadku nastąpi po zajęciu Belgji, będzie już za późno i inercja Anglji doprowadzi właśnie do tego, czego naiwni parlamentarzyści chcieli uniknąć swojemi patentowanemi środkami.

¹ Winston Churchill op. cit. str. 183.

VIII

PRZYCZYNY BŁĘDÓW OPINII WIĘKSZOŚCI NARODU W POLITYCE ZAGRANICZNEJ

Powyżej podaliśmy 6 przykładów roli, jaką opinia publiczna i jej reprezentanci wykonywali w polityce zagranicznej głównych państw europejskich. Widzieliśmy z jednej strony w ciągłej walce z fluktuacjami większości narodu największych twórców w tej dziedzinie, takiego Richelieu, takiego Bismarcka, nawet Cavoura, którzy umieli doprowadzić do wspaniałych rezultatów właśnie dlatego, że mogli się oprzeć na ustroju, pozwalającym na stawienie czoła ślepych siłom „ludowym”. Z drugiej strony widzieliśmy zgubne skutki zwycięstwa woli większości narodu, której ingerencja jest uświęcona przez ustrój parlamentarny. We Francji XIX wieku prąd opinii miał poprowadzić Napoleona III do najgorszych błędów, których zakończeniem był rok 1870. — W Anglii przed wojną światową opinia większości narodu przez swoją niezdolność do orjentowania się w sytuacji doprowadziła do tego, czego właśnie chciała za wszelką cenę uniknąć. Upadek J. Ferry'ego podaliśmy wreszcie jako przykład niezdolności szerokich mas do powierzchownego nawet orjentowania się w polityce. Kogo te przykłady nie przekonają, odsyłamy do dalszych studjów historycznych. Znajdzie tam tysiączne potwierdzenia naszej tezy, że oddawanie w ręce ślepej masy losów państwa, jego polityki zagranicznej, finansów i armji jest taką samą, eufemistycznie się wyrażając, nierozwagą jak dawanie dzieciom zapalek. Narazie musimy jeszcze chwilę się zastanowić nad przyczynami niezdolności mas ludowych i ich reprezentantów do kierowania sprawami państwa. — Chodzi tutaj o wytłumaczenie w krótkich słowach tego cośmy już powiedzieli wyżej.

Otóż niezdolność szerokich mas do nadawania kierunku rządowi bardzo łatwo sobie wytłumaczyć na podstawie psychologii tłumów. Opinia publiczna jest typowym produktem tej

psychologii, gdyż urabia się nietylko pod wpływem rozumowania jednostki, ile pod wpływem prądów zbiorowych. Geneza jej nosi też zazwyczaj piętno psychologii tłumów, którą charakteryzują według Gustawa Le Bona przedewszystkiem: 1) niezdolność do rozumowania logicznego, 2) niezwykle silna wrażliwość na słowa i oderwane obrazy, 3) skrajność i dziecinna wręcz prostota w ujmowaniu zagadnień.

Zastanówmy się pokrótce nad temi punktami. Niezdolność tłumów do rozumowania logicznego zdaje się być rzeczą, która nie ulega najmniejszej wątpliwości. Ileż to razy widzieliśmy tłumy wyborców, czy innych wyrazicieli „woli ludu“, okłaskujące frenetycznie mowy logicznie bez sensu, ale zato dobrze wypowiedziane? Odwrotnie, bardzo często widuje się mowców, pozostających najzupełniej bez sukcesu mimo uderzającej słuszności ich wywodów. Ze zdziwieniem można też zauważyć do jakiego stopnia słusznem jest twierdzenie psychologii, że poziom tłumy i jego wytwory nie zależą od poziomu członków, z których się składa. Nietylko tłumy włościan potrafią okłaskiwać posła Putka, gdy będzie im obiecywał niemożliwe do zrealizowania złote góry, tłum ludzi z uniwersyteckiem wykształceniem, ziemian, inteligencji etc. potrafi wytworzyć gorsze jeszcze opinie zbiorowe. Czyż potrzeba tutaj przytaczać tak niesłychany skandal, jak aprobatę udzieloną przez opinię inteligencką zamordowaniu pierwszego prezydenta Republiki Polskiej? Ludzie, którzy wówczas to czynili, dzisiaj sami nie mogą się zrozumieć. Wy tłumaczenie łatwo znaleźć w bezsensowności ruchów zbiorowych. —

„Nie można powiedzieć — pisze jak zwykle z mistrzowską przenikliwością Le Bon — aby tłumy były absolutnie niewrażliwe na rozumowanie. Ale rozumowania, których one używają, i argumenty, które na nie robią wrażenie, są z punktu widzenia logicznego tak słabe, że tylko przez analogję można je nazywać rozumowaniami“.

„Rozumowania tłumów są podobnie jak rozumowania prawdziwe oparte na asocjacji, ale asocjacje tworzone przez tłumy

są związane tylko pozornym węzłem. Wiążą się one ze sobą w ten sam sposób, jak rozumowania Eskimosa, który wiedząc z doświadczenia, że lód — ciało przezroczyste — topnieje w ustach — jest pewien, że szkło, ciało również przezroczyste, powinno także topnieć w ustach, albo jak rozumowanie robotnika, który wyzyskiwany przez fabrykanta sądzi, że wszyscy fabrykanci są wyzyskiwaczami“.

„Asocjacja rzeczy nie mających ze sobą nic wspólnego, albo raczej związanych węzłem czysto pozornym, i natychmiastowe uogólnienie faktów poszczególnych, oto charakterystyczne cechy logiki zbiorowej. Łańcuch rozumowań ściśle logiczny jest niezrozumiały dla mas i dlatego można powiedzieć, że nie rozumują one wogóle, albo też rozumują zawsze fałszywie“.¹

Widzimy teraz dlaczego tłumy, które „wogóle nie rozumują, albo też rozumują zawsze fałszywie“, mogą mieć tylko przypadkiem i to niesłychanie rzadko słuszne opinie w sprawach państwowych. Ustrój państwa będzie też tem lepszy im bardziej jego kierownictwo będzie uniezależnione od opinii nieopartej na rozumowaniu, ale na jakichś podświadomych instynktach. —

Sentymenty i słowa grają zasadniczą rolę we formacji „opinii publicznej“. Wiadomo jakie znaczenie mają hasła wyborcze. Sami widzieliśmy skutki zręcznie użytego hasła „Bóg i Ojczyzna“. Otóż polityka zagraniczna, armja, a szczególnie prowadzenie finansów nie są to dziedziny, które się nadają do realizacji abstrakcyjnych formułek i haseł. Posłowie wybrani przez masy muszą jednakowoż dbać choćby o częściowe spełnienie formułek, które zapewniły im wybór i powodzenie. Szczególnie w polityce zagranicznej takie hasła, jak „odwieczny wróg“, albo „nie damy ziemi skąd nasz ród“ etc., w pewnych wypadkach mogą zniszczyć najlepszy system. Tak np. każdy rozsądny człowiek przyznaje, że dzisiaj tak w inte-

¹ Gustav Le Bon: *Psychologie des foules*. Alcan, 1926. str. 50—51.

resie Polaków jak i Ukraińców leży zgodne ich współżycie na terenie Galicji wschodniej. Na przeszkodzie temu współżyciu stają jednak zadawnione wspomnienia i słowa, które robią tak wielkie wrażenie na tłumach. Ciągłe, aż do sytości, słyszymy o „kontynuacji atmosfery z czasów obrony Lwowa“, co w dzisiejszych warunkach jest czystym nonsensem i przyczynia się bardzo do zaognienia antagonizmów.

Jeden z najwybitniejszych pisarzy politycznej Francji współczesnej nadzwyczaj trafnie określa stosunek sentymentów tłumu do polityki. „Mówi się i to bardzo słusznie, że polityka zagraniczna nie jest żadnym sentymentem, nawet narodowym, lecz rzeczą realną. Jest to jednak możliwe tylko pod tym warunkiem, że sentymenty mas nie obejmą władzy w państwie. Jest to możliwe tylko pod tym warunkiem, że władza reprezentująca interes państwa będzie niezależna od opinii publicznej. Jeżeliby się jednak chciało podejmować wykonania jakiejś myśli, albo jakiegoś programu politycznego bez poparcia opinii w ustroju demokratycznym, t. zn. w ustroju w którym rząd jest kreaturą opinii, to trzeba być zgóry przygotowanym, iż będzie to wysiłek bezpłodny, który do niczego nie doprowadzi“¹. — Widzimy, że znakomity myśliciel w paru zdaniach zebrał myśl przewodnią całej niniejszej broszury.

Polityka zagraniczna jest sztuką nadzwyczaj skomplikowaną. Radykalne rozwiązania niezawsze znajdują tutaj powodzenie. Bismarck określił nawet swego czasu politykę zagraniczną jako sztukę żonglowania pięcioma kulami w jednym ręku. Otóż postulat umiarkowania i spokoju jest znowu sprzeczny z psychologią tłumów. Opinia tłumy jest bowiem zawsze uproszczona, jednostronna i skrajna. To co u poszczególnego człowieka jest sądem mogącym ulec ewolucji pod wpływem nowych argumentów, to samo w zbiorowości staje się pewnikiem, przybierającym formy wręcz religijne. Powyżej widzieliśmy ciekawy przykład tego fenomenu, kiedy to

¹ Maurras: *Kiel et tanger.* str. 30.

antagonizm austriacko-francuski, który wpływał tylko z pewnej określonej konstelacji politycznej, w oczach tłumów stał się czymś wiecznym i niezniszczalnym.

Konieczności polityczne wymagają często z różnemi państwami stosunków warunkowych, niepalenia mostów za sobą. Przeciwnie, opinia publiczna zazwyczaj rozumie tylko stosunki skrajne, zdecydowanie wrogie, albo zdecydowanie przyjazne. Jedynym ratunkiem jest tutaj fakt, że opinia publiczna bardzo często wogóle nie interesuje się sprawami państwowemi.

Jako jedną z głównych przyczyn niezdolności mas do nadawania kierunku rządowi można wymienić ich niekompetencję. Ze zdziwieniem można zauważyć, jak ciągły wzrost komplikacji zagadnień, które ma rozwiązywać rząd, idzie w parze z coraz to mniejszym poziomem specjalizacji i wykształcenia u rządzących. Renan przewidywał, że postęp wiedzy w krótkim czasie doprowadzi do niesłychanej przepaści między rządzącymi i rządzonymi. Sztuka rządzenia — według niego — miała się stać taką trudną, że rządy będzie mogła sprawować tylko nieliczna grupa ludzi wtajemniczonych. Coś w rodzaju kapłanów Egiptu. Otóż rzeczywistość zadała kłam tym przypuszczeniom i możemy dzisiaj obserwować, że im bardziej zaawiłe i trudne do zrozumienia stają się sprawy państwowe, tem większy wpływ wywiera na nie wola mas, niezdolnych do wstępnego nawet ocenienia ich wartości. Szczególnie finansowa historia ostatnich lat po wojnie światowej daje nam uderzający przykład tego antylogicznego procesu. Z radością jednak można stwierdzić, że został on już właściwie zatrzymany. Dyktatury Mussoliniego, Kemala, Primo de Rivery, Piłsudskiego, Churchilla, Poincaré'go ograniczają wydatnie wpływ ciemnych tłumów na rządzenie państwem. Można też mieć nadzieję, że cały wiek dwudziesty będzie wiekiem odpływu demokracji politycznej.

Widzimy więc, że opinia publiczna, czyli wola większości narodu, jest produktem tłumów, które: 1) nie są w stanie rozumować logicznie, 2) dają na siebie wpływać zapomocą

słów i formułek, magicznych w ustach mówcy, ale pozbawionych sensu w życiu realnem, 3) rozumują nie tylko fałszywie ale i skrajnie, przez co popychają swoje fałszywe konkluzje do ostatecznych konsekwencji, 4) zmieniają swoją opinię niesłuchanie szybko i bez wystarczających powodów, podczas gdy kiedy indziej znów nie są w stanie pojąć sytuacji i konieczności zmiany frontu, 5) nie są w stanie zorjentować się w coraz to bardziej skomplikowanych zagadnieniach zagranicznych, ekonomicznych czy wojskowych.

Te cechy, związane nierozdzielnie z opinią większości narodu, determinują ją raz na zawsze, jako szkodliwą dla interesów tegoż narodu. Te również konkluzje niesłuchanie jasno wynikają z przykładów historycznych. Trzeba się zdecydować na wybór. Albo damy większości narodu przewagę w sprawach państwowych i zaprzepaścimy w ten sposób interesy państwa, albo dbać będziemy nie o zadowolenie doktryny, ale o interesy realne, o utrzymanie i podniesienie stanowiska naszego narodu w hierarchii światowej.

„Faites un Roi... si non faites la paix“ — pisał francuski socjalista Marcel Sembat, przyczem przez pokój rozumiał zupełną kapitulację mocarstwowego stanowiska Francji. Powiedzenie to można powtórzyć w odniesieniu do Polski. Dajcie nam silny rząd, albo przyznajcie, że kapitulujecie z utrzymania niepodległej, niebolszewickiej i nieniemieckiej Polski i że kapitulujecie z jej mocarstwowego rozwoju!

IX

FORMY ZALEŻNOŚCI POLITYKI ZAGRANICZNEJ OD OPINII PUBLICZNEJ WE WSPÓŁCZESNYCH USTROJACH

Powyżej zastanawialiśmy się, czy wpływ woli większości narodu na rządy jest zjawiskiem dodatniem, czy też ujemnem z punktu widzenia racji stanu państwowej. Na pytanie to,

opierając się zasadniczo na przykładzie polityki zagranicznej, odpowiedzieliśmy już kategorycznie i więcej do niego nie wrócimy. Na podstawie tego, cośmy powiedzieli powyżej, wiemy już, że im bardziej rząd naszego państwa będzie niezależny, albo raczej od im mniejszej ilości ludzi będzie zależny, tem większa będzie istnieć możność wzniesienia Polski w hierarchji międzynarodowej. Teraz pozostaje nam jeszcze zastanowienie się nad zagadnieniem, jaka jest forma zależności rządów od woli narodu w dziedzinie polityki zagranicznej i jakich zmian należałoby dokonać w naszej konstytucji, aby tę zależność znieść.

Doktrynerzy demokratyczni nie mogą się zgodzić na uniezależnienie jakiegokolwiek działu życia państwowego od woli ludu. Wprost odwrotnie, wychodząc z deklaracji praw człowieka i obywatela z 89 roku, które głoszą, że „le principe de toute autorité réside dans la nation. Nul corps nul individu ne peut exercer qui n'en emane pas expressément“, pragną coraz to silniej przycisnąć kierownictwo rządów przez wolę mas, „kontrolę“ ludową. Teoretycy prawa konstytucyjnego, opartego na pojęciu prawa obiektywnego większości narodu, tacy jak Esmein albo Barthelemy, wpajają rok rocznie młodym adeptom swoje teorie na ten temat. Ślady tego widać w licznych tezach, jak ta którą np. niedawno ogłosił dr Chow na temat kontroli polityki zagranicznej pod auspicjami prof. Barthelemy. Młody ten uczony, pozbawiony zresztą głębszej kultury historycznej, zaczyna swoje studia o kontroli polityki zagranicznej w państwie współczesnem następującą uwagą: „Wszędzie lud zaczyna się niepokoić niebezpiecznemi konsekwencjami dyplomacji tajnej i zastanawia się czy nie byłoby mądrzej i roztropiej jeszcze bardziej ograniczyć swobodę rządu w sprawach związanych z polityką zagraniczną. Parlament jako reprezentujący naród jest też uważany za czynnik upoważniony do jak najdalej idącej kontroli“.¹

¹ Chow: Le contrôle parlementaire de la politique étrangère. Str. 7.

Pozostawiając ludowi jego „niepokoje“, ograniczymy się do stwierdzenia, że interes państwa i tegoż ludu wymagałyby ewolucji w kierunku wręcz przeciwnym, w kierunku definitywnego odseparowania mas i polityki zagranicznej. Ta separacja musi być logicznem następstwem zrozumienia faktu, że interes narodu jest często sprzeczny z wolą narodu i że polityk patriota musi wyżej cenić interes narodu, niż jego wolę.

Wracając do zagadnienia formy konstytucyjnej wpływu mas na kierownictwo polityki zagranicznej, stwierdzimy, że w państwach współczesnych jest ono zazwyczaj potrójne i może być określone nazwą: 1) kontroli politycznej, 2) kontroli konstytucyjnej, 3) kontroli budżetowej.

Kontrola polityczna, powiedzmy odrazu, to najważniejsza forma ingerencji większości narodu do spraw politycznych. Polega ona na możliwości obalenia w każdej chwili gabinetu, któryby prowadził politykę nie odpowiadającą woli parlamentu. Przykład takiej kontroli podaliśmy opisując upadek gabinetu Juljusza Ferry'ego. Przykładów tego rodzaju jest oczywiście mnóstwo w historii XIX i XX wieku, żeby tylko wymienić główną przyczynę klęski i ustąpienia Rajmunda Poincaré'go po wyborach z 11. V. 1924. — Zniesienie kontroli politycznej wymaga bezwzględnie obalenia odpowiedzialności rządu przed sejmem, czyli parlamentaryzmu, to jest też jednym z powodów, dla których musimy domagać się obalenia sejmokracji w Polsce. Bez tego polityka zagraniczna i każdy inny dział życia politycznego będzie skrępowany i zależny od wszelkich kombinacji partyjnych.

Kontrola konstytucyjna opiera się na nieco innej podstawie. Jest to kontrola sprawowana przez parlament, czy wogóle ciała ustawodawcze, nad rządem na podstawie przepisów konstytucji, które zmuszają rząd do poddawania pewnych aktów pod ratyfikację ciał ustawodawczych. Tak np. widzimy, że cały szereg konstytucyj przewiduje tego rodzaju konieczność w razie cesji terytorjum państwowego, lub w razie wypowiedzenia wojny. Jak wkrótce zobaczymy, ten typ skrępo-

wania polityki zagranicznej przez wolę narodu przyjął się najbardziej w Stanach Zjednoczonych.

Obok tych dwóch głównych form ingerencji parlamentu istnieje jeszcze trzecia, zresztą mniej ważna, tak zwana kontrola budżetowa. Polega ona na fakcie, że bardzo często do wykonywania pewnych kroków międzynarodowych potrzebne są fundusze, których udzielenie zależy od kompetencji parlamentu. Odmowa uchwalenia takich kredytów równa się więc uniemożliwieniu danej akcji.

Poniżej na przykładach Francji i Stanów Zjednoczonych zastanowimy się nad zasadami funkcjonowania powyższych dwóch systemów. — Później przejdziemy do Polski.

X

FRANCJA I KONTROLA POLITYCZNA¹

Pojęcie kontroli politycznej łączy się nierozdzielnie ze systemem demokracji parlamentarnej. Aczkolwiek więc zwykle bierze się nietyle Francję ile Anglię za klasyczny przykład funkcjonowania tej ostatniej, to jednak po wojnie tyle państw nowych, a między innemi i Polska, wzorowało swój ustrój² na Francji, że wydaje się nam wskazane zanalizować choć pokrótce, w jakiej mierze konstytucja francuska uzależnia politykę zagraniczną od woli większości narodu, t. zn. w jakiej mierze kontrola polityczna krępuje prowadzenie działu, którym się zajmujemy.

Kontrola polityczna istnieje, jak wiadomo, w całej pełni w konstytucji francuskiej. Parlament może każdej chwili wywrócić rząd z powodu jakiegokolwiek kroku w polityce wewnętrznej czy zewnętrznej, który mu się nie podoba. Moż-

¹ W kwestiach związanych ze współczesnym parlamentaryzmem francuskim czytelnik znajdzie mnóstwo cennych uwag w ciekawej i wyczerpującej książce posła Adama Piaseckiego p. t. „Parlamentaryzm trzeciej republiki“.

² A szczególnie strukturę polityczną.

ność obalenia rządu we Francji jest jednak o tyle większa niż w Anglii, że w Anglii rząd może być obalony tylko przez Izbę gmin, podczas gdy we Francji na podstawie 6 artykułu Ustawy Konstytucyjnej z 28 marca 1875 obie Izby, parlament i senat, mogą w równej mierze obalać rząd. Aczkolwiek oczywiście częściej się zdarza, że tę funkcję spełnia parlament, to jednak widzimy, że np. gabinet Bourgeois w 1894 r., lub dwa gabinety Brianda w 1923 i 1925 zostały obalone przez Senat.¹ Najważniejsze sprawy państwowe są przez tę „kontrolę” polityczną oddane na pastwę parlamentarzystów, którzy nie mają o nich pojęcia i którzy działają nietyle dla dobra państwa, ile dla swojej popularności i przyszłych wyborów. W takim ustroju polityka zagraniczna jest ciągle na łasce kombinacji i kombinacyjek partyjnych. Przewrót, który nastąpił po upadku Hanotaux i przyjścia do władzy Delcassé'go, został spowodowany przez taką sprawę, jak proces Dreifussa. Widzieliśmy poprzednio, jak jeden pozbawiony wagi telegram zmienił erę Ferry'ego na erę Freycineta.

Kwestję zależności polityki państwa od zmienności gabinetów w ustroju parlamentarnym będziemy zresztą rozważać gdzieindziej. Tutaj chodzi nam tylko o uwydatnienie, że rząd w dziedzinie polityki zagranicznej nie może nic zrobić wbrew woli izb, jeżeli nie chce się narazić na natychmiastowy upadek. Nie potrzebujemy dodawać, że Bismarck w państwie wyposażonem w kontrolę polityczną nie mógłby nigdy dokonać zjednoczenia Niemiec. Byłby w międzyczasie najmniej dziesięć razy przewrócony przez parlament, jak to wykazałszyśmy powyżej. W takim ustroju Delcassé widział też całe swoje dzieło wystawione na zniszczenie przez jeden krótki powiew paniki parlamentarnej, spowodowanej ...interwencją Wilhelma II.

Z drugiej strony możemy jednak stwierdzić, że spraw-

¹ Barthelemy.

ność funkcjonowania kontroli politycznej w III republice była na szczęście bardzo znacznie osłabiona przez wielki brak zainteresowania w parlamencie dla spraw związanych z polityką zagraniczną. Pokazuje się, że głupota sejmokracji miewa dobre skutki dla państwa. Zbyt wielka ignorancja nie pozwala im na brużdzenie. To było też zapewne przyczyną, dla której Delcassé w ciągu swego „septennatu“ na Quai d'Orsay mógł bez przeszkody prowadzić swoją wyborną politykę odwetową. „Przez siedm lat — pisze zagorzały zresztą republikanin Barthelemy — poświęcał się on celowi, który sobie postawił, podczas gdy parlament zajęty sprawami, które uważał za bardzo zajmujące, nie stawiał mu żadnych przeszkód. Z nagłym też osłupieniem dowiedział się parlament pewnego dnia, że ta polityka może doprowadzić Francję do niesłychanie ciężkiej wojny, i wówczas w ciągu jednego dnia pozbył się odpowiedzialnego ministra, którego aprobował tak długo“.¹

Jako przykład słabego zainteresowania izb ustawodawczych dla polityki zagranicznej cytuję ilość interpelacji, odnoszących się do tego działu życia państwowego. W roku 1907 było ich dwie, w 1908 cztery, w 1909 trzy, wreszcie w 1912 tylko jedna. Z powyższych cyfr wynika, że rząd francuski w tym zakresie, aczkolwiek w zasadzie był najzupełniej zależny od woli izb, to w każdym razie w szczegółach miał dużo niezależności. Sytuacja ta uległa jednak zasadniczej zmianie od czasu wojny światowej, albo raczej od roku 1920, od którego istnieje w parlamencie i senacie specjalna komisja dla spraw zagranicznych, która w parlamencie „czuwa“ nad polityką rządu. Od czasu wojny światowej zainteresowanie się opinii kwestjami zagranicznymi wzmogło się znacznie. Wybory z 11 maja 1924 roku zostały przeprowadzone głównie na podstawie kampanji przeciw polityce zagranicznej Poincaré'go. Zasadniczo biorąc, system parlamentarny, czyli tak zwana „kontrola polityczna“ w zupełności wystarczy do pod-

¹ Barthelemy: *Démocratie et politique étrangère*. Alcan 1916, str. 137.

dania polityki rządu pod wolę ciemnych mas i ich reprezentantów w parlamencie. Ustrój parlamentarny, żeby tylko cytować bardziej znane przykłady, uniemożliwił przecież np. Pittowi młodszemu 1791 roku kontynuowanie polityki antyrosyjskiej, ustrój parlamentarny skrepuje przez antypatję opinii publicznej do Turcji ręce Disraëlemu w 1876—77, ustrój parlamentarny nie pozwoli wkońcu Greyowi na powstrzymanie wybuchu kataklizmu światowego. Jedną z głównych przyczyn konieczności zmiany ustroju w Polsce jest ten nieszczęśliwy system „kontroli” politycznej, pozwalający sejmowi na obalenie i krępowanie rządu w każdej chwili, który, doprowadzony u nas do absurdu, groził zupełnem sparaliżowaniem sił mocarstwowych w Polsce. Naprawa jest teraz, podobnie jak w XVII i XVIII wieku, kwestją życia i śmierci.

Obok kontroli politycznej, pozwalającej na obalenie rządu każdej chwili przez parlament, konstytucja francuska zawiera również paragrafy stanowiące o istnieniu kontroli konstytucyjnej. Tak więc np. wypowiedzenie wojny przez 9-ty paragraf i zawarcie pokoju przez 8-my paragraf należy wprowadzić do kompetencji prezydenta republiki, ale wymaga następnie ratyfikacji przez parlament. Także 8-my paragraf przewiduje również konieczność ratyfikacji przez parlament całego szeregu umów międzynarodowych, a więc np. traktatów stanowiących o cesji terytorjum francuskiego w Europie, albo poza Europą. Reprezentacja zagraniczna, a więc dobór personelu dyplomatycznego, jest pozostawiona prezydentowi czyli odnośnemu ministrowi.

Zasadniczo biorąc, konstytucja francuska jest typem systemu kontroli politycznej. Jeżelibyśmy chcieli scharakteryzować ten system, to powiedzielibyśmy przede wszystkim, że daje on większości narodu możność absolutną narzucenia swojej woli rządowi. Z drugiej strony nie zmusza on jednak opinii publicznej do regulowania co chwila spraw zagranicznych i pozwala jej na dłuższe okresy obojętności w stosunku do tego działu. W chwilach jednak, w których rozstrzygają się

losy państw, w chwilach wielkich przełomów, tłumy zawsze będą chciały wtrącić swoje trzy grosze do polityki zagranicznej i innej, a system parlamentarny da im wówczas do tego pełną możność. Dlatego też wychodząc z założenia, że przed Państwem Polskiem stoją jeszcze wielkie zadania i że będzie ono musiało przejść przez cięższe jeszcze może kryzysy niż Francja za Richelieu, albo Niemcy za Bismarcka, aby się stać mocarstwem światowym,¹ uważamy, że zniesienie zależności polityki zagranicznej od opinii publicznej, a więc zniesienie kontroli politycznej, jest koniecznością dziejową, bez której Polska łatwo zejdzie do poziomu Paragwaju lub Liberji.

XI

KONTROLA KONSTYTUCYJNA W STANACH ZJEDNOCZONYCH

System kontroli polityki zagranicznej w Stanach Zjednoczonych przedstawia typ absolutnie odmienny od systemu francuskiego. O ile tu widzimy przedewszystkiem kontrolę polityczną i zupełną zależność rządu od parlamentu, o tyle tam stwierdzamy brak tej ostatniej. O ile jednak brak ten ułatwia w znacznej mierze prowadzenie stałej i zdecydowanej polityki zagranicznej, o tyle jednak nadmierny wzrost kontroli konstytucyjnej, spotykany na terenie Stanów Zjednoczonych, prawie że niweczy korzyści powstałe z braku tej pierwszej. Korzyści oczywiście dla państwa, a straty dla demokracji.

Stany Zjednoczone na początku swego istnienia miały przed sobą taką małą ilość spraw związanych z polityką zagraniczną i taki brak komplikacji charakterystycznych dla Europy w tej dziedzinie, że nie uważały za wskazane uwzględnić w konstytucji konieczności pozostawienia kierownictwa spraw zagranicznych władzy wykonawczej. Z tego względu trudno

¹ Co znów jest nieodzowne dla utrzymania niepodległości.

nam przyznać rację tym wszystkim, którzy słusznie zresztą zrażeni do parlamentaryzmu, czyli do sejmokracji, pragnęliby prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wyposażać we władzę taką, jaką posiada prezydent Republiki Stanów Zjednoczonych. Pod wieloma względami, a zwłaszcza w dziedzinie polityki zagranicznej, władza prezydenta Stanów jest mniejsza, niż prezydenta polskiego czy francuskiego. Chociaż wprawdzie kontrola polityczna zupełnie tam nie istnieje i rząd ustanowiony przez prezydenta nie może być usunięty przez ciała ustawodawcze, to jednak z drugiej strony każdy jego krok w polityce zagranicznej jest poddany pod ich najściślejszą kontrolę. Odnosi się to głównie do trzech zasadniczych punktów władzy wykonawczej w stosunkach międzynarodowych, a więc do reprezentacji zagranicznej, do zawierania umów i traktatów i wreszcie do wypowiedzania wojny.

Reprezentacja zagraniczna nie jest w Stanach pozostawiona tak jak w państwach europejskich wyłącznie kompetencji władzy wykonawczej. Według 2-go paragrafu 2-go rozdziału konstytucji prezydent wprawdzie sam mianuje ambasadorów, ministrów i konsulów, ale nominacje te stają się ważne dopiero po ratyfikacji przez zwykłą większość senatu. Państwa obce mogłyby odmówić pertraktacyj z reprezentantem mianowanym tylko przez prezydenta, a nie przez senat. Prerogatywa ta daje senatowi możliwość krępowania na każdym kroku polityki prezydenta, aczkolwiek nie można powiedzieć, aby senat amerykański bardzo z niej korzystał.

Wypowiedzenie wojny należy teoretycznie na podstawie 8-go paragrafu 1-go rozdziału konstytucji do prerogatyw kongresu narodowego, t. zn. senatu połączonego z parlamentem. Z taką klauzulą w konstytucji, Fryderyk Wielki nie mógłby uprzedzić koalicji w 1756 roku i dać w ten sposób swemu państwu jeden z głównych czynników zwycięstwa. Musiałby prawdopodobnie czekać, aż Francja, Rosja i Austria zgromadzą wojska nad granicą Prus i aż ciała ustawodawcze namacalnie przekonają się o konieczności obrony kraju. Z dru-

giej strony z taką ustawą Ludwik Filip nie byłby w stanie powstrzymać bezsensownego entuzjazmu izb i opinii publicznej w roku 1840, który o mało nie wpakował Francji we wojnę z całą Europą dla sprawy Mohamed Alego. To też było początkiem, środkiem i końcem tragedji rozbiorów Polski. Jeżeli możemy użyć porównania, to 8-my paragraf 1-go rozdziału konstytucji amerykańskiej przypomina ten paragraf praktycznego regulaminu rewolucyjnego armji rosyjskiej, w którym była mowa o zwołaniu przez oficera przed bitwą rady żołnierskiej, aby postanowić czy bić się, czy nie bić... Ustawa o wojnie nie jest jednak największem skrępowaniem prezydenta Stanów, zwłaszcza, że jak dotychczas udawało się im często ją omijać.

Warunki wymagane przez konstytucję amerykańską dla zawarcia traktatu międzynarodowego są bolesnym jej punktem, który bardzo często wogóle uniemożliwia konsekwentne prowadzenie polityki zagranicznej.

Zawieranie traktatu międzynarodowego w Stanach Zjednoczonych składa się z dwóch faz. Pierwsza, czyli rokowania, prowadzona przez dyplomację, nie różniłaby się niczem od zwyczajów europejskich, gdyby ta dyplomacja była mianowana wyłącznie przez prezydenta, a nie przez senat. Druga faza, ratyfikacja traktatu przez senat, jest niezwykle uciążliwa. Pomijając już klauzulę, która poddaje pod ratyfikację senatu w Stanach wszystkie umowy międzynarodowe, a nie tylko część, jak we Francji, specjalną uwagę trzeba zwrócić na fakt, że wymagana jest tam do ratyfikacji większość minimum dwóch trzecich głosów senatu. Klauzula ta grozi poprostu uniemożliwieniem wszelkiej akcji opartej na przymierzach, które, jak wiadomo, były zawsze w historii i są poniekąd do dziś dnia jedną z głównych broni państwa wobec nieprzyjaciół.

Senat amerykański może albo odrzucić traktat en bloc, albo przyjąć ze zmianami, albo wreszcie przyjąć bez zastrzeżeń. Historia stwierdza, że najczęściej zachodziła druga ewentualność. Do roku 1906 70 traktatów zostało przyjętych przez

senat z „wielkimi zmianami“, a od tego czasu również często zdarzały się tego rodzaju wypadki. Odrzucenie zupełne traktatu miewa również dosyć często miejsce. Najgłośniejszem jest tutaj bezsprzecznie odrzucenie traktatu wersalskiego przez senat amerykański. Gdy bowiem traktat, dzieło prezydenta, poddano 19 marca 1920 pod głosowanie w senacie, 45 głosów opowiedziało się za, a 35 przeciw, czyli osiągnięto wprawdzie zwykłą większość, ale nie osiągnięto wymaganych dwóch trzecich głosów. W ten sposób traktat upadł, kompromitując nieodwołalnie swego twórcę, a prezydenta Stanów Zjednoczonych, i rzucając złe światło na możliwość prowadzenia jakiegokolwiek polityki zagranicznej na większą skalę przez to państwo.

Z powyższego krótkiego opisu widzimy, że sympatje, z jakimi zwolennicy silnej władzy w Polsce odnoszą się do prerogatyw prezydenta Stanów Zjednoczonych, nie są w pełni uzasadnione. Brak kontroli politycznej i faktyczna niezależność rządu od koteryj parlamentarnych jest tam w każdym razie w dziedzinie polityki zagranicznej zrównoważona przez nadzwyczaj daleko idące skrępowania władzy prezydenta i uzależnienie jeżeli nie osób stojących na czele rządu, to w każdym razie jego polityki, nawet nie od większości, ale nawet od mniejszości senatu.

XII

POLITYKA MOCARSTWOWA I ZAGADNIENIE USTROJU POLSKI

Konstytucja polska, która nie pod jednym, ale pod wieloma względami jest niestety najgłupsza, daje nam ciekawy przykład kombinacji dwóch systemów kontroli, a więc i politycznej i konstytucyjnej. Z jednej strony mamy więc zupełną zależność rządu od parlamentu. Konstytucja daje sejmowi możliwość obalenia rządu, jeżeli tylko sejm uważa, że on prowadzi fałszywą politykę, przyczem rząd może się bronić tylko od-

wołaniem się do woli większości narodu, czyli do rozwiązania sejmu i do nowych wyborów. Co się zaś tyczy kompetencji większości narodu w sprawach związanych z polityką zagraniczną i inną, to tyleśmy już na ten temat powiedzieli, że nie widzimy potrzeby wracania do niego. Jak widzimy, system kontroli politycznej istnieje w Polsce w całej pełni. Obok niego istnieje także i kontrola konstytucyjna, aczkolwiek może mniej zaostrzona jak w Stanach, to jednak znacznie bardziej jak we Francji. Roman Ciechanów, który niedawno w duchu zupełnie obiektywnym zajął się porównaniem obu konstytucyj pod tym względem, stwierdza co następuje: „Prezydent republiki w Polsce jest znacznie bardziej ograniczony w sprawowaniu władzy, niż prezydent francuski. Pierwszy musi przedstawiać izbie wszystkie umowy międzynarodowe, podczas gdy drugi tylko o ile „interes państwa tego wymaga i bezpieczeństwo państwa na to pozwala.“¹ § 49 konstytucji polskiej który w drugiej części wylicza traktaty międzynarodowe, które stają się ważne jedynie w razie ratyfikowania ich przez sejm, obejmuje też znacznie więcej niż ósmy paragraf konstytucji francuskiej. Wszelkie umowy międzynarodowe, które mieszczą w sobie jakiegokolwiek zobowiązania, muszą być ratyfikowane przez sejm. W rzeczywistości wychodzi to na to, że wogóle wszystkie traktaty nie są ważne bez pozwolenia sejmu. Klauzula ta nasuwa obiektywnemu badaczowi, którego cytowaliśmy powyżej, poważne wątpliwości: „konstytucja polska — pisze Ciechanów — powinna była zostawić szersze pole działania prezydentowi republiki w dziedzinie polityki zagranicznej. Wina jest tu tem większa, że rozchodzi się tu o rzeczy pierwszorzędnej wagi. Można się obawiać, że powolność obrad i walki polityczne sejmu przeszkodzą prowadzeniu racjonalnej polityki zagranicznej.“

Jak widzimy, konstytucja polska skępowała władzę wykonawczą jednocześnie kontrolą polityczną — jak we Francji —

¹ La présidence de la république en Pologne. Paris 1926.

i kontrolą konstytucyjną, prawie jak w Stanach Zjednoczonych. Rezultatem tych postanowień konstytucji może być w decydującej chwili, kiedy cała przyszłość Polski będzie w grze, zupełne skrępowanie rąk naszego rządu, tak jak to tyle razy miało miejsce w XVII i XVIII wieku, kiedy to nie tylko „liberum veto“, ale i bardzo często większość sejmu bezwzględnie protestowała przeciwko jakiegokolwiek polityce zakrawającej na mocarstwową.

Między dwoma rodzajami kontroli rządu w polityce zagranicznej przez partyjników jest jedna zasadnicza różnica. Aby mianowicie znieść kontrolę konstytucyjną, wystarczy zmienić jeden (49) paragraf konstytucji bez naruszenia systemu, na którym całość się opiera. Aby jednak uchylić zależność polityczną rządu od partyjników sejmowych, trzeba w decydujący sposób zmienić ustrój Polski i pożegnać raz na zawsze system parlamentarny. Powtarza się tutaj ciągle dylemat, który już kilkakrotnie na tych kartkach staraliśmy się podkreślić, dylemat, który każe nam wybierać między demokracją parlamentarną, a polityką mocarstwową, polityką, która prowadzi Polskę do spełnienia jej misji dziejowej, do ostatecznego zrealizowania wielkiej idei jagiellońskiej, i jedynie dać może pokój jej obywatelom.

Dla nas tutaj wybór jest łatwy. Na początku niniejszej broszury zaznaczyliśmy, że naczelnem kryterjum w rozważaniach ustrojowych i innych jest i pozostanie dla nas polska racja stanu. Z chwilą więc kiedy doświadczenie dziesięciu lat niepodległej Polski, z chwilą kiedy doświadczenie całej historii, od kiedy pojawiły się dążenia wpływu ciemnych mas na losy państwa, wskazuje poprostu, że system demo-parlamentarny jest zabójczy dla polskiej racji stanu, nie możemy się wahać ani chwili i musimy z każdym dobrym patriotą polskim żądać uleczenia naszego państwa z choroby zwanej „parlamentaryzmem“, przez wycięcie wrzodu, któremu na imię sejm.

Zmiana ustroju Polski przez uwolnienie jej od balastu par-

lamentarnego może teoretycznie utworzyć trzy odmienne rozwiązania konstytucyjne. Przedewszystkiem możemy więc wprowadzić system amerykański, czyli system odpowiedzialności rządu przed prezydentem, wybieranym co pewien okres przez plebiscyt, oczywiście z usunięciem całego skrępowania polityki zagranicznej w Stanach, który podkreśliliśmy powyżej. Tego rodzaju zmiana, o ile można sądzić, posiada względnie największą ilość zwolenników w sejmie, co niestety nie może być uważane za dowód, że jest ona lepszą od innych rozwiązań.

W systemie prezydencjonalnym głowa państwa jest de-sygnowana przez większość obywateli i musi mniej lub więcej liczyć się z jej wolą. Prezydent jest zależny od przyszłych wyborców. Bezsprzecznie jest to zależność mniejsza, niż w parlamentarystyce, bezsprzecznie jednak większa, jak w monarchji. Prezes Stanisław Bukowiecki w swej ostatniej doskonałej broszurze słusznie zwrócił uwagę na nieudolność większości obywateli do rozstrzygania o losach państwa zgodnie z jego interesami. Z przesłanki tej nie wyciągnął jednak logicznych konsekwencji. Proponując ustroj prezydencjonalny z wyborami co krótki okres czasu, uzależnia bowiem prezydenta od woli większości narodu, której nieudolność do kierowania państwem zgodnie z jego interesami poprzednio stwierdza. Źródło tej głębokiej niekonsekwencji odkryjemy łatwo, gdy uprzytomnimy sobie jedyny wielki grzech pierworodny tej pozatem tak logicznej broszury St. Bukowieckiego. Dąży on bowiem do stworzenia ustroju, któryby jednocześnie zadowalał demokrację i rację stanu. Jest to dążenie do kompromisu między ogniem a wodą, a jednocześnie rezygnacja z konsekwencji, którą daje ujmowanie kwestji ustrojowej z punktu widzenia jednego tylko kryterjum.

W drugim rządzie byłoby również teoretycznie możliwe wprowadzenie monarchji dziedzicznej. Oczywiście nie mówimy tu o monarchji w stylu angielskim, która prawie że niczem się nie różni od republiki, ale o monarchji takiej, jaka np.

była przed wojną w Szwecji, t. zn. z rządem odpowiedzialnym nie przed sejmem, lecz przed królem. Pozostawiając narazie na boku wartość teoretyczną tego rozwiązania, o której będziemy mówić później, sądzimy, że byłoby ono bardzo trudne do przeprowadzenia. Wreszcie pozostaje jeszcze rozwiązanie trzecie, którebyśmy nazwali „neo-monarchizmem“. Jest to system, który polega na dożywotniej dyktaturze jednego człowieka, po którym następstwo nie zostaje wyznaczone na podstawie zasady dziedziczności, ale na podstawie desygnacji przez poprzednika — następcy, którego zalety najbardziej predestynują go do tego stanowiska. Przy takim rozwiązaniu w równej mierze jak w dwóch pierwszych rząd byłby przede wszystkim i tylko zależny od naczelnika państwa, co oczywiście bynajmniej nie wyklucza istnienia reprezentacji narodowej, ograniczonej w swoich prawach na podstawie zasady podziału władz.

Powyższy system August Comte, wielki pozytywista, który jest jego twórcą teoretycznym, nazwał „dziedziczeniem socjokratywnem“. Pozwolimy sobie zauważyć, iż jeden z najszcześniejszych okresów w historii świata, t. zn. „złoty wiek cesarstwa rzymskiego“ między Nerwą a Markiem Aurelim, był właśnie rezultatem zastosowania tego rozwiązania konstytucyjnego. Nie przesądzając tego co powiemy później, ograniczymy się teraz do stwierdzenia, że teoria Comte’a wydaje się jakby wymyśloną dla dzisiejszych polskich stosunków, gdzie posiadamy jednostkę przewyższającą do tego stopnia wszystkie inne, że odpowiednią dla niej rolą zdaje się być tylko stanowisko tego rodzaju naczelnika państwa.

W następnych częściach zajmiemy się zagadnieniem, które z trzech powyższych rozwiązań najbardziej wskazanem jest dla umożliwienia rozwoju mocarstwowego Polski i dla czego z punktu widzenia innych zagadnień parlamentaryzm jest dla niej ustrojem niezbyt pożytecznym.

CZĘŚĆ DRUGA

ZAGADNIENIE STAŁOŚCI WŁADZY

„Więc, smutna prawda, dziś oświecony despotyzm jest rządem najlepszym. Aby twojej ziemi nie dzielono, abys mógł zostać w jednym towarzystwie, abys nie był odległą prowincją kraju obcego, ustanów sobie jednodzierstwo, rząd absolutny”.

Staszic.

I

BRAK IDEI POLITYCZNEJ I ZMIENNOŚĆ RZĄDU

W poprzedniej części zastanawialiśmy się dlaczego „rządy opinii“ i rządy parlamentu okazują się nadzwyczaj szkodliwymi dla interesów mocarstwowych państwa. Teraz przechodzimy do zagadnienia stałości czyli do zagadnienia największej zalety, której powinniśmy wymagać od dobrego rządu polskiego. Rządy nawet bardzo niewielkiej ilości ludzi nie będą dobre dla państwa, o ile ludzie ze sprzecznymi programami będą się zmieniali co parę miesięcy u władzy. George Suares utrzymuje, zresztą niezupełnie słusznie, że od roku 1912 do 1928 Francją rządziło naprzemian dwóch ludzi, Poincaré i Briand. Godzenie się ich, rozłączenie i znowu godzenie, a w rezultacie kryzysy gabinetowe, powodowały realizację odwrotnych programów w krótkich odstępach czasu, co znowu anulowało korzyść z olbrzymiej potęgi reprezentowanej przez tych ludzi w stosunku do opinii publicznej.

O niestałości rządów mówi się bardzo dużo, ale też zwykle bardzo ogólnikowo. Zadaniem niniejszej części będzie złapanie jej niejako en flagrant délit, stwierdzenie jej stosunku do różnych ustrojów i szkód, które wyrządza. Z wyjątkiem nielicznych krypto-obrońców, jak prof. Barthelemy, większość specjalistów zgadza się, że niestałość rządów jest najcięższym rakiem toczącym współczesne państwo parlamentarne i uniemożliwiającym poprostu zdrową politykę w jakiegokolwiek dziedzinie. W wszystkich działach życia państwowego, czy bę-

dzie to polityka zagraniczna, ekonomiczna, czy rozbudowa floty, dokonanie czegoś naprawdę trwałego wymaga dłuższego czasu. O ile więc ustrój nie zapewnia rządowi pozostawania przez kilkoletni co najmniej okres czasu przy sterze, istnieje tylko bardzo nikłe prawdopodobieństwo, by państwo takie mogło zrobić krok naprzód w hierarchji międzynarodowej. Pisząc powyższe zdanie, powtarzamy właściwie komunały i rzeczy wręcz oczywiste. W tym wypadku lepiej jednak trzymać się machiavellowskiego przepisu, że jak coś jest oczywiste, staje się niem jeszcze bardziej, gdy się napisze. Zresztą w Polsce są zdaje się kategorie ludzi, którzy zapomnieli o szkodliwości niestałości rządów. Zapomnieli więc przedewszystkiem ci, którzy układając konstytucję punkt ciężkości władzy oparli na parlamencie. Zapomnieli o niej następnie szefowie partij w sejmie, tak skorzy do wywoływania kryzysów rządowych. Odwrotnie, można mieć nadzieję, że nie zapomną o niej ci którzy dziś konstytucję układają i ci którzy ją w przyszłości będą wykonywać.

Jeżeli stałość rządów jest pożądana w każdym państwie, to zupełnie specjalnie jest ona takową w Polsce.

Prof. Barthelemy, najbardziej dziś utalentowany obrońca demokracji parlamentarnej, następującym pięknym frazesem omija zarzut niestałości, wystosowany pod jej adresem: „Niema wątpliwości — pisze profesor o Francji — że ze wszystkich niebezpieczeństw zagrażających demokratyzmowi największym jest niestałość rządów. Demokracji brakuje punktu stałego. Prezydenci przechodzą, ministrowie przelatują. Z prawdziwym niepokojem można sobie zadawać pytanie: co pozostaje? Otóż przedewszystkiem zostaje Francja. Ponad dobrym lub złym ustrojem zostaje zawsze Francja i ta wielka prawda moralna, która się nazywa instynktem narodowym i której istnienie w czasach rewolucji francuskiej tak znakomicie wykazał Albert Sorel”¹. Na pierwszy rzut oka słowa powyższe

¹ Barthelemy: *Démocratie et politique étrangère*. Alcan, 1920. str. 23.

wydają się mało logiczne. „Prawda moralna“ i „instynkt narodowy“ nie przeszkodziły Canningowi prowadzić polityki wręcz sprzecznej z linią przewodnią swego poprzednika Castellreagha, Delcassemu z Hanotaux lub wreszcie Poincarému z Caillaux w 1926 roku. Zmiany rządów pociągają za sobą zmiany programów. Ciągłe zaś zmiany programów uniemożliwiają ich realizację.

Pod pewnym względem ma jednak prof. Barthelemy zupełną rację. Zdarza się czasem mianowicie, że w narodzie i w partiach politycznych istnieje taka jednomyślność pod względem zasadniczych celów, do których państwo powinno dążyć, i pod względem środków, które do nich prowadzą, że zmiany rządów, nawet dosyć częste, nie pociągają za sobą zmian w polityce. Nie chodzi nam tutaj o zagadnienie, czy ta jednomyślność działa w dobrym, czy w złym kierunku, lecz o stosunek jej do szkodliwości zmian rządów. Do wytworzenia takiej jednomyślności koniecznem jest, aby społeczeństwo zdawało sobie jasno, a nawet fanatycznie sprawę z pozytywnego celu politycznego, do którego dąży, co się zresztą ogromnie rzadko zdarza. Nawet kiedy istnieje taka zgodność zdań w sprawie celu, niezawsze istnieje ona również w sprawie środków, które do niego prowadzą. Tak np. naród grecki przez cały XIX wiek był głęboko i jednomyślnie przekonany o konieczności realizacji „wielkiej idei“, czyli stworzenia imperjum neohelleńskiego z Konstantynopolem jako stolicą. Co do środków, które do tego celu miały prowadzić, widzimy jednak ogromne różnice, np. między gabinetami Christidesa, Metaxasa, Mavracordato lub Colettissa, charakteryzowane przez ciągłe chwanie się od Anglii ku Francji lub Rosji. Jeżeli cytujemy przykład Grecji, to dlatego, że sądzimy, że jako państwo młode i narażone zewsząd na niebezpieczeństwa znajdowała się ona w XIX wieku w podobnej sytuacji jak Polska dzisiaj. Otóż z przykrością musimy stwierdzić, że Polska wobec zmieniających się rządów znajdowałaby się dzisiaj w sytuacji bez porównania gorszej

jak Grecja niegdyś. Grecja miała przynajmniej swoją „wielką ideę“, która wiązała następujące po sobie rządy, często niezgodne w środkach, ale zawsze zgodne w celu.

Polska takiej wyraźnej idei dzisiaj stanowczo nie posiada. Jeżeli weźmiemy na chybił trafił trzech ministrów z plejady przedmajowej, mianowicie: Ks. Sapiełę, hr. Skrzyńskiego i p. Dmowskiego, znajdziemy trzech ludzi o programach bardzo rozbieżnych, jeżeli nie wręcz sprzecznych. Będzie to więc: 1. program imperjalistyczny, wyznawany dzisiaj przez zachowawczą grupę wileńską z ks. Sapiełą i red. St. Mackiewiczem na czele, którego zasadniczą cechą jest dążenie do rozbudowy mocarstwa polskiego na koszt Rosji; 2. program hr. Skrzyńskiego, dążący do obrony państwa zapomocą egzaltowania idei pokoju i wyzyskania instytucyj stworzonych w tym celu. Program ten widziałby przyszłość mocarstwową Polski przedewszystkiem w rozwoju ekonomicznym. I wreszcie 3. program narodowej demokracji, który widzi przyszłość Polski w walce z Niemcami i jest silnie zabarwiony panslawizmem. Samo zacytowanie tych programów stwierdza ponad wszelką wątpliwość, że Polska nie posiada dziś „wielkiej idei“, któraby stanowiła węzeł między przemijającemi rządami. Stan płynny, w którym znajduje się dzisiaj polska myśl polityczna, jest jednym więcej powodem, aby starać się o konstytucyjne zabezpieczenie stałości władzy. To samo cośmy stwierdzili w dziedzinie polityki zagranicznej odnosi się również do życia ekonomicznego Polski. Wiadomo, że ilu tu specjalistów, tyle programów. Doświadczenie z 1922 i 1923 roku mówi zresztą samo za siebie.

Niestałość rządów może mieć dwojakie przyczyny. Pierwszą przyczyną, częściej spotykaną, jest wadliwy ustrój; drugą, najczęściej spotykaną w państwach młodych i pozbawionych tradycji, jak np. Polska, jest brak powagi regimu, prowadzący co chwila do gwałcenia jego praw, do zamachów stanu i który w ten sposób również poważnie zagraża pracy mocarstwowej obliczonej na dalszą metę. O ile pierwsza forma niestałości

łączy się — jak zauważyliśmy — głównie z literą prawa, o tyle druga pochodzi ze źródła bez porównania głębszego i bardziej niebezpiecznego, dla którego nazwą najbardziej odpowiednią będzie określenie „kryzys autorytetu politycznego“. Określenie dokładne przyczyn i sposobów usunięcia tej drugiej strony zagadnienia przechodzi jednak nasze siły, tak że ograniczymy się do potrącenia jej, koncentrując uwagę na stosunku niestałości rządu do formy ustroju.

II

SPADEK FRANKA I NIESTAŁOŚĆ RZĄDÓW

Zanim przejdziemy do statystycznego ustalenia związku między zmiennością rządów a ustrojem, chcielibyśmy jasno pokazać czytelnikom, jakie skutki pociąga za sobą ta zmienność. Klasycznym przykładem rezultatów niestałości rządu, związanej, jak wkrótce zobaczymy, z parlamentaryzmem, jest historia inflacji francuskiej między 1924—1926 rokiem. Niema najmniejszej wątpliwości, że bez wyborów z 11. V. 1924 i bez następujących po nich z błyskawiczną szybkością kryzysów rządowych, czyli inaczej mówiąc: bez ustroju parlamentarnego, Francja nie byłaby przeszła fatalnego zachwiania ekonomicznego, który o mało nie skończył się zupełną katastrofą.

Zresztą fakty mówią same najlepiej za siebie. Chodzi nam tu przede wszystkim o przekonanie się, w jakiej mierze zmienność rządów wywiera złe skutki na sprawy państwowe, a więc w tym wypadku na stan finansów Francji.

Zawodne rachuby na odszkodowanie niemieckie i rozrzućna gospodarka pierwszych lat po wojnie światowej, powodująca deficyt budżetowy, poczęła na początku 1924 roku, łącznie ze spekulacją finansjery zagranicznej, poważnie zagrażać kursowi franka. Ofensywa przeciw frankowi mogła mieć o tyle większe powodzenie, że sytuacja finansowa Francji wydawała się wtedy na pierwszy rzut oka bardziej krytyczną,

jak była w rzeczywistości. Bilans Banku Francuskiego, opublikowany 3. I. 1924, wskazywał na wzrost sumy franków znajdujących się w obiegu o 1200 milionów. Z drugiej strony maksimum kredytów, ustawowo dozwolonych Ministerstwu Skarbu od Banku Francuskiego, było już bliskie, gdyż na przyznanych ustawą z 31. XII. 1923 — 23.200 milionów wybrano już 23.100 milionów. Tymczasem nadchodził już termin wypłaty krótkoterminowych bonów obrony narodowej, przyczem niepewna sytuacja franka przyczyniała się do zwiększenia kryzysu przez zwiększenie żądań zamiany bonów na gotówkę.

Ministrem finansów był wówczas de Lasteyrie, premierem Poincaré, a prezydentem Millerand, wszyscy trzej ludzie energiczni i zdecydowani na uniknięcie inflacji, za wszelką cenę. Lasteyrie, widząc groźną sytuację, opracował projekt znacznego zwiększenia dochodów państwa przez dodanie 2/10 do większości podatków. Niestety projekt ten musiał iść do parlamentu, gdzie wprowadzić rząd Poincaré'go miał większość, ale gdzie zaczynała się już obstrukcja kartelu lewicy. — Dopiero po całomiesięcznych debatach, wysiłkach, burzliwych incydentach aż na początku marca parlament uchwalił projekt Lasteyrie. Oczywiście jednak zdecydowana opozycja kartelu w związku ze zbliżającymi się wyborami do tego stopnia zmniejszyła zaufanie publiczności, że funt szterling, który na początku roku 1924 wahał się około 70 franków, 2. marca doszedł do 123 franków. Był to jednak właśnie dzień, w którym udało się nareszcie przeprowadzić ratyfikację projektu de Lasteyrie przez senat. Projekt ogłoszony na giełdzie nowojorskiej podniósł znacznie zaufanie zagranicznych sfer finansowych do sytuacji Francji. Z drugiej strony Millerand na historycznym zebraniu w pałacu elizejskim 9. III. 1924 skłonił delegatów Banku Francuskiego do interwencji na rynkach zagranicznych w celu obrony franka przed spekulacją.

Podwójny ten manewr przyniósł natychmiastowe rezultaty. Od 9. III. do 3. IV. funt szterling i dolar spadły o 40%

w stosunku do franka. Zdawało się że trzeba już tylko wytrwać na raz obranej drodze. Pierwsza bitwa o franka była wygrana. Niestety jednak wszystko było na łasce nowych kombinacji partyjnych i nowych wyborów. Naumyślnie podaliśmy opis tego pierwszego kryzysu, aby pokazać jak nietrudne było jego opanowanie i gdzie leżały źródła niemocy w późniejszej inflacji.

Zasługi ministra de Lasteyrie w pierwszej bitwie o franka zostały zapomniane w tempie naprawdę zawrotnem i już 26. III. gabinet Poincarégo upada, obalony przez przypadkową większość, i François Marcal zastępuje de Lasteyrie na stanowisku ministra skarbu, gdy Poincaré w parę dni później tworzy nowy gabinet. Wybory 11. V. 1924 wkrótce potem uniemożliwiają życie tej nowej emanacji „bloku republikańsko-narodowego”. Świetne zwycięstwo kartelu lewicy przy wyborach, zwycięstwo, które ten ostatni, nota bene, zawdzięczał głównie krytyce zbawiennego projektu de Lasteyrie i równie zbawiennej polityki Poincaré’go, zmusza tego ostatniego do dymisji i przygotowuje parę dni później ten sam los wysuniętemu przez prezydenta Milleranda gabinetowi François Marcal. Opinia publiczna opowiedziała się za lewicą, ta ostatnia musi więc przyjść do rządów, niezależnie czy tego sobie życzy naczelnik państwa i czy rządy jej mogą być dla tegoż państwa korzystne.

Kryzys na stanowisku prezydenta kończy się prędko wyborem Gastona Doumergue’a, a kryzys gabinetowy z 14. IV. nowym gabinetem pod prezesurą Herriota z Clementelem — jako ministrem finansów.

Minister Clementel, człowiek czcigodny i względnie mało przejęty duchem partyjnictwa, natychmiast po objęciu resortu zrozumiał niemożliwość obalenia projektu de Lasteyrie i zmniejszenia dochodów państwa. Z drugiej strony nie był on jednak na tyle silny, aby się oprzeć znacznemu powiększeniu wydatków, tak że aczkolwiek budżet roku 1925 miał się zamknąć nadwyżką 37 milionów, zmiany wprowadzone przez

komisję finansową w parlamencie sprowadziły niedobór wręcz olbrzymi. Sytuacja skarbu, znów zagrożonego przez ogromną ilość bonów krótkoterminowych znajdujących się w obiegu, stawała się jednak niepokojącą, gdyż nieufność szerokich mas do trwałości i zamierzeń rządu ciągle wzrastała. Rząd Herriota, zależny od socjalistów, robił co pewien czas gesty symboliczne i w najwyższym stopniu niepokojące, jak np. przeniesienie zwłok Jaurésa do Panteonu, albo pogroźki walki z prywatną własnością pod postacią progresywnego podatku majątkowego. Tego rodzaju występy zrażały publiczność do angażowania się w pożyczki, które rząd wydawał z coraz to większym procentem, aby uzyskać fundusze na spłatę bonów krótkoterminowych.

Konflikt między interesami partyjnymi a interesami państwowymi trwa ciągle w czasie tych dwóch tragicznych lat i powoduje coraz to nowe kryzysy. Na tem tle przyszło 2. IV. 1925 do starcia między Clementelem a premierem Herriotem. Clementel pragnął wydatnego zwiększenia podatków pośrednich, co sprzeciwiało się zasadom, na podstawie których kartel wygrał wybory i których nie chciał porzucić Herriot. Rezultatem tej różnicy poglądów była dymisja Clementela i objęcie stanowiska ministra finansów w gabinecie Herriota przez de Monzie. Nowy minister wypracował nowy projekt, oparty na uchwaleniu podatku majątkowego i na zawarciu nowej konwencji z Bankiem Francuskim, pozwalającej na zwiększenie kredytów w Banku dla skarbu państwa.

Zanim jednak pierwsza część tego projektu została przedłożona parlamentowi, senat uchwalił 10. IV. votum nieufności gabinetowi Herriota i rozpoczęło się nowe przesilenie w parę dni później przez objęcie prezesury gabinetu Painlevé i przez sensacyjne powołanie Józefa Caillaux na stanowisko ministra finansów.

Caillaux rewelował się, jak wiadomo, jeszcze przed wojną, jako pierwszorzędna kompetencja w sprawach finansowych. Długa przerwa w działalności publicznej spowodowała u niego

pewną dezorientację, która w połączeniu z zupełną nieznamonością nowych i trudnych warunków, w których znajdował się skarb państwa, musiała wymagać dłuższego czasu przed przystąpieniem ministra do skutecznej sanacji. Tymczasem jednak sytuacja wymagała niesłuchanie prędkiego działania. Nowe kredyty, przyznane przez konwencję de Monzie z bankiem Francji w wysokości 4 miliardów, były na wyczerpaniu. Nieuchronnie zaś nadchodziły wielkie płatności w drugiej połowie 1925 roku, a mianowicie olbrzymie ilości bonów obrony narodowej i innych kredytów do wymiany.

Z braku jakiegokolwiek programu naprawy realizowanego od dłuższego czasu, Caillaux musiał uciec się do zwiększenia kredytów Banku Francuskiego do 6 miliardów. Nie było to zresztą jego winą. Było to winą niestałości rządów, związanej ściśle z regimem parlamentarnym.

Nie mogąc ograniczyć się do samej inflacji i do nowych pożyczek krótkoterminowych, Caillaux wypracował budżet na rok 1925 lepiej zrównoważony, a mianowicie oparty na znacznym zwiększeniu podatków istniejących, bez uciekania się do podatku majątkowego, i na różnych innych inowacjach, wprowadzonych przez rzutkiego ministra. Budżet ten został uchwalony 31. VII. 1925. Nieszczęśliwym zbiegiem okoliczności został on jednak uchwalony przez większość centrową i wbrew woli lewego skrzydła kartelu. Sytuacja taka wydała się nieznośną gorącemu miłośnikowi kartelu, premierowi Painlevému, który odtąd postanowił pozbyć się Caillaux. Postanowienie to wzmocniło się jeszcze po kongresie partji radykalnej w Nizy, która przez usta Herriota wyraziła w połowie października votum nieufności polityce finansowej Caillaux. Rzeczywiście projekt sanacji, przedstawiony 26. X. gabinetowi przez tego ostatniego, nie spotkał się z aprobatą ministrów radykalnych i gabinet podał się do dymisji, aby wkrótce potem utworzyć się na nowo bez Caillaux. W teorii zastępuje go sam premier Painlevé, w praktyce nowokreowany minister budżetu Georges Bonnet. Duumwirat ten wypracowuje na-

gwałt nowy projekt naprawy skarbu, który nie zostaje jednak przyjęty przez komisję finansową parlamentu. Wreszcie 17. XI. przedłożone projekty idą pod dyskusję na plenum. Nie potrzeba dodawać, że waluty zagraniczne idą jednocześnie w tempie jednostajnie przyspieszonym w górę, co powoduje panikę i grozi wprost katastrofą w razie masowego napływu żądań wymiany bonów krótkoterminowych na gotówkę. Jedynym ratunkiem wydaje się inflacja, tym razem nieco mniejsza, bo półtora miliardowa, zapomocą której spodziewano się stawić czoło terminowi zamiany bonów z 23. XII. 1925 roku.

W trakcie przesilenia ekonomicznego przy końcu listopada rząd Painlevé znalazł się w mniejszości i upadł. Prezydent Doumergue powierzył misję tworzenia nowego gabinetu Briandowi, który dla odmiany powołał Loucheura na ministra finansów.

Loucheur, jeden z najtęższych bussinesmanów Francji współczesnej, posiadał zupełnie własny projekt sanacji, polegający na wybraniu podatków na rok 1926 z góry i na zwiększeniu ich jednorazowo o 5—50%. Oprócz tego wypracował jeszcze olbrzymią ilość projektów zmian, które posyłał komisji finansowej w Palais Bourbon prawie co godzinę. Sytuacja parlamentarna uniemożliwiła energicznemu ministrowi długie pozostawanie na rue de Rivoli i 15. XII. musiał Loucheur ustępować, nie doczekawszy się realizacji jakiegokolwiek ze swoich projektów. Ministrem skarbu zostaje wówczas Doumer, który w myśl tradycji zrywa ze spuścizną Loucheurową i wypracowuje nowy projekt, polegający tym razem na zwiększeniu dochodów zapomocą podatków bezpośrednich. Projekt ten, przyjęty przez senat, nie wchodzi jednak w życie, gdyż rząd Brianda jest zmuszony przez nowe kombinacje stosunków do ustąpienia.

W nowym gabinecie Brianda ministrem skarbu został Raoul Peret. Jego rządy stanowią specjalną fazę, którą cechuje głównie heroiczna walka z Bankiem Francji o interwencję

w obronie franka. Peret nie tylko decydował się zużyć 56 milionów dolarów z 89, które mu pozostały z pożyczki banku Morgana jako ostatnia rezerwa, ale również starał się skłonić dyrektora Banku Francji Robineau do użycia rezerw banku w tej absolutnie beznadziejnej walce. Robineau sprzeciwił się ruszeniu rezerw bankowych i pokazało się, że zrobił dobrze, gdyż miliony Morgana zdołały tylko parę dni utrzymać franka na poziomie 150 za funt szterling i wkrótce potem zaczął się nowy karkołomny spadek franka. Zanim Raoul Peret zdołał rozpocząć realizację jakiegoś planu, gabinet upadł i po nieudanej kombinacji Herriot-Romier-Caillaux na nowo objął tekę finansów tym razem tylko na parę tygodni. Podczas swoich krótkich rządów od 23. VI. do 17. VII. 1926 roku zdążył on jednak usunąć zasłużonego i dzielnego pracownika, dyrektora Robineau, i zażądać pełnomocnictw od parlamentu. Żądanie to wywołało nowy kryzys gabinetowy, parodniowe rządy Herriota z de Monzie jako ministrem finansów i wreszcie powrót do rządów Rajmunda Poincarégo.

Ogółem biorąc, w tym okresie od 1. I. 1924 do 1. VIII. 1926 było aż 14 zmian na stanowisku ministra finansów we Francji. De Lasteyrie, François Marcal, Clementel, de Monzie, Caillaux, Painleve-Bonnet, Loucheur, Doumer, Peret, Caillaux, de Monzie i Poincaré zajmowali kolejno to stanowisko. Jeżeli tak długo zatrzymaliśmy się nad powyższym przykładem, to uczyniliśmy to dlatego, że ilustruje on przejrzystość ważności stałości władzy.

Ogromna większość ówczesnych francuskich ministrów skarbu należała do typu ludzi zewszecmiar godnych szacunku i pełnych zdolności i dobrych chęci. Żaden z nich nie był w stanie jednakowoż dokonać sanacji, którą potem bez wielkich trudności przeprowadził R. Poincaré. Dlaczego? Odpowiedź nie nastęrcza trudności.

1. Żaden z ówczesnych ministrów nie był w stanie dokonać realizacji swego programu ze względu na krótkość czasu pozostawania przy władzy.

2. Polityka finansowa Francji była w tym okresie całkowicie zależna od woli partji, które nie chciały — jak widzieliśmy — zgodzić się na naprawę skarbu przez podniesienie podatków pośrednich ze względu na interesy wyborcze. Odnosi się to także w wielkiej mierze do tego, co pisaliśmy powyżej o konieczności uniezależnienia państwa, pragnącego mieć dobre finanse i dobrą politykę zagraniczną, od woli tłumów i ich reprezentantów.

W wypadku, który podawaliśmy powyżej, prawdopodobnie pięć lat stałości wystarczy, aby doprowadzić skarb do porządku. Są jednak i dodajmy że zwykle bywają wypadki, w których realizacja jakiegoś programu, mogącego wydatnie podnieść mocarstwowe stanowisko państwa, wymaga całych dziesiątków lat. Trudno sobie wyobrazić, co by się stało z programem Bismarcka, gdyby musiał on ustępować w 1865, albo z programem Cavoura, gdyby musiał on ustępować w 1858 roku. Nie chcemy tutaj wykładać naszych poglądów na temat polityki polskiej, mogącej doprowadzić do stworzenia „większej Polski“. Ograniczymy się tylko do stwierdzenia, że taki czy inny program może być wykonany w tej lub innej dziedzinie tylko przy ustroju zapewniającym choć minimalną stałość rządu. Inflacja polska i inflacja francuska zdają się być tutaj przykładami wymownymi. Ileż podobnych dałoby się zacytować w historii polityki zagranicznej, albo wojskowości? Sądzymy, że każdy, kto chce wzniesienia się Polski do stanowiska mocarstwowego, musi być zwolennikiem ustroju gwarantującego jej maximum stałości rządu.

Konieczność stawiania ciągle na pierwszym miejscu tego kryterjum mocarstwowego zagubili już dzisiaj narodowi demokraci, którzy wprawdzie nazwali się „obożem Wielkiej Polski“, ale w rzeczywistości walczą z ustrojem, który mógłby jej tę wielkość zapewnić.

III

ZMIENNOŚĆ RZĄDU W USTROJU PARLAMENTARNYM

a) Parlamentaryzm typu angielskiego

Chorobliwa zmienność rządów, zaobserwowana od początku istnienia parlamentaryzmu, zdaje się być nierozłącznie związaną z jednym tylko jego typem, a mianowicie z tak zwanym „parlamentaryzmem kontynentalnym“. Twierdzenie jakoby tylko „dzisiejszy“ powojenny parlamentaryzm okazał się niezdarną formą rządzenia wydaje się nam zbyt krzywdzącym dla dzisiejszej jego fazy a zbyt pochlebnem dla przeszłości. Jeżeli oceniamy parlamentaryzm wyłącznie z punktu widzenia zagadnienia stałości władzy, to dla porównania słuszniuszem byłoby już twierdzenie, że o ile parlamentaryzm typu staroangielskiego, t. zn. posiadający jedynie dwa wielkie stronnictwa, posiada raczej tendencję do większej stałości, o tyle parlamentaryzm w rodzaju francuskiego, wielopartyjny, odznacza się zabójczą wręcz dla interesów państwa zmiennością.

Parlamentaryzm angielski pod względem stałości rządów nie dorównuje innym wyższym formom ustrojowym rządu, o których będziemy później mówili. Faktem jest jednak niezaprzeczalnym, że oprócz jednej może Belgii, kilkakrotnie przewyższa wszystkich swoich naśladowców w znaczniejszych państwach europejskich. Od gabinetu Addingtona w 1801 roku, który historia słusznie uważa za pierwszy gabinet w nowoczesnem tego słowa znaczeniu, aż do drugiego gabinetu Baldwina, czyli przez 127 lat Anglja miała 37 zmian na stanowisku pierwszego ministra¹. Suma 37 gabinetów (licząc, że Loyd George i Asquith tworzyli po dwa bezpośrednio po sobie) mieści się w 127 latach mniej więcej 3·5 razy, co daje

¹ Addington, Pitt, Fox, Liverpool, Canning, Velington, Grey, Melbourne, Peel, Melbourne, Peel, Russel, Derby, Aberdeen, Palmerston, Derby, Palmerston, Russel, Derby, Disraeli, Gladstone, Disraeli, Gladstone, Salisbury, Gladstone, Rosebery, Salisbury, Balfour, Campbell Bannerman, Asquith, Loyd George, Bonar Law, Baldwin, Mac Donald, Baldwin.

przeciętną długość jednego gabinetu 3 lata i 6 miesięcy. Jest to wynik zupełnie niezły i chociaż stoi on bez porównania niżej od przeciętnych wyników w monarchjach absolutnych, to jednak przewyższa przynajmniej kilkakrotnie trwałość rządów w parlamentarystmie wielopartyjnym.

Względna stałość rządu w Anglii nadzwyczaj łatwo sobie wytłumaczyć dwoma cechami parlamentarystmu angielskiego. Przedewszystkiem więc dosyć znaczny wpływ posiada tutaj arystokratyzm parlamentarystmu angielskiego. Według obliczeń Harolda Lackiego w „The American Political science quarterly“ (February 1928) na 306 członków gabinetu wielkobrytyjskiego od 1801 do 1928 mamy aż 183 posiadających tytuły rodowe, co zwiększa znacznie autorytet gabinetu i jego trwałość, nie mówiąc o odporności w stosunku do opinii publicznej. Nie potrzeba jednak dodawać, że cecha ta zdradza bardzo wybitną tendencję do zaniku. Cytowany wyżej H. J. Lackie podaje ciekawą statystykę, z której wynika, że udział arystokracji rodowej, wynoszący w okresie 1801—1825 r. 80% gabinetu, spadł w ostatnim dwudziestoleciu do 20%. Arystokratyzm parlamentu angielskiego zanika coraz bardziej; pod tym względem Anglja bardziej zbliża się do kontynentu, niż kontynent do Anglii.

Drugą i ważniejszą przyczyną, która zdawała się w wielkiej mierze wpływać na stałość rządów w Anglii, był klasyczny schemat dwupartyjny parlamentu, który pozwala jednemu ze stronnictw trzymać w ciągu całej kadencji ster rządu w swoich rękach, z powodu posiadania zdecydowanej większości. Ten klasyczny schemat należy już jednak, jak wiadomo, do przeszłości. Dzisiaj zamiast dwu mamy trzy wielkie stronnictwa angielskie. O ile przez pewien czas po ostatnich wyborach zdawało się że Anglja znowu wraca do dwu partyj, o tyle teraz wobec prawie pewnego zwycięstwa liberałów nie ulega wątpliwości że dzisiejszy stan rzeczy ustabilizuje się. To samo obserwujemy już i w Belgji, drugim państwie, które posiadało mechanizm polityczny zupełnie po-

dobny do Anglii. Istnienie kilku partyj nieuchronnie prowadzi do koalicji, kompromisów i wreszcie do przesileń. Jak więc widzimy, i pod tym względem zamiast izby kontynent miał się zbliżyć do Wielkiej Brytanji, ta ostatnia nawraca do zwyczajów kontynentalnych.

Dalsze zastanawianie się nad funkcjonowaniem starego parlamentaryzmu angielskiego wydaje się nam zbyt bezcelnem, przede wszystkim dlatego, że my takiego parlamentaryzmu nie mamy i zapomocą żadnych zmian konstytucji go nie stworzymy, a po drugie i dlatego, że należy on właściwie do przeszłości.

Parlamentaryzm taki jaki mieliśmy i taki jaki mielibyśmy dzisiaj, gdyby sejm zaczął nagle rządzić, to parlamentaryzm bynajmniej nie typu staro-angielskiego, lecz typu kontynentalnego lub poprostu mówiąc typu francuskiego. Charakterystycznymi cechami jego są: 1. istnienie kilkunastu partyj w ciążach ustawodawczych, które ciągle wiążą się i rozwiązują, powodując kryzysy ministerjalne, i 2. hierarchja polityczna oparta li tylko na hierarchji partyjnej, a nie na stanowisku społecznem i zasługach. Hierarchja taka powoduje małą wartość i mały autorytet ludzi rządzących parlamentem. Doświadczenie stwierdza, że w parlamentaryzmie tego typu kryzysy ministerjalne są potwornie częste, tak częste, że w całym szeregu państw musiano nielegalną drogą uniemożliwić parlamentom niszczenie wszystkich działów życia publicznego przez ciągłe zmienianie ministrów.

b) Parlamentaryzm kontynentalny

Parlamentaryzm tego typu istnieje w ogromnej większości państw kontynentalnych i, jak widzieliśmy, wkrótce także zapanauje definitywnie w Anglii. Na pytanie jakiej przeciętnej stałości rządu możemy się po nim spodziewać, łatwo odpowiedzieć, opierając się na cyfrach statystycznych z ostatniego dziesięciolecia, które są oczywiście przede wszystkim miarodajne. Przeciętniej szukać więc będziemy biorąc ilość rzą-

dów w 6 najważniejszych państwach europejskich w stosunku do czasu, w którym zmiany następowały. Anglię, która coraz bardziej oddala się od swego starego typu, włączamy do naszego rachunku razem z Francją, Niemcami, Włochami, Hiszpanją i Polską. We Francji od 1. I. 1919 do 1. I. 1928 zmieniło się 14 gabinetów¹, liczba 14 gabinetów mieści się w sumie 108 miesięcy mniej więcej 8 razy, licząc że dwa gabinety, a mianowicie: Fr. Marcal² i 2-gi Herriota, były zaledwie pięciodniowe.

Interesującym jest fakt, że w Niemczech w tym samym okresie czasu od 1. I. 1919 do 1. I. 1928 zmieściła się identycznie ta sama ilość gabinetów, a mianowicie 14 — 2. Świadczyłoby to o pewnym wewnętrznym rytmie parlamentaryzmu kontynentalnego, gdyby nie inne wyniki jeszcze bardziej zaskakujące. We Włoszech możemy brać pod uwagę tylko okres od 1. I. 1919 do 1. X. 1922, kiedy to zamach Mussoliniego szczęśliwie zakończył kryzysy sejmowe. W tym okresie, a więc w ciągu 45 miesięcy zmieniło się 9 gabinetów. W ten sposób na jeden rząd przypada we Włoszech czas o wiele krótszy niż we Francji i Niemczech, a mianowicie 5 miesięcy³.

W Hiszpanji również możemy brać pod uwagę tylko czas do zamachu Primo de Rivery, który położył koniec patryjotacji, to zn. od 1. I. 1919 do 1. V. 1923 roku. W tym okresie czasu w ciągu 58 miesięcy zmieniło się 9 rządów, a mianowicie: Romanones, Maura, Sanchez Tora, Allende Salazar Dato, Maura, Souerra, Garcia Preto i wreszcie Primo de Ri-

¹ Są to gabinety: Clemenceau, Millerand, Leguyes, Briand, Painleve, Poincaré, François Marcal, Herriot, Painleve-Caillaux, Briand-Caillaux, Herriot, Poincaré.

² Scheidemana, Bauera, Erzbergera, Müllera, Ferenzbacha, 1-szy Virtha, 2-gi Virtha, Cuno, Stressemanna, 1-szy Marxa, 2-gi Marxa, 1-szy Luthera, 2-gi Luthera, 3-ci Marxa i 4-ty Marxa.

³ Orlando-Bissolati, Orlando, Nittii, 2-gi Nittl, Giolitti, Bonomi, 1-szy Facta, 2-gi Facta, Mussolini.

vera. Na jeden rząd przypada zatem nie więcej jak 6 miesięcy. Polska również zajmuje miejsce środkowe. — Od 1. I. 1919 do zamachu majowego czyli przez 78 miesięcy mieliśmy 14 gabinetów. Przeciętna trwałość jednego gabinetu waha się więc między przeciętną Włoch 5 miesięcy, a Hiszpanji 6 miesięcy.

Wreszcie w Anglii w okresie powojennym mamy zaledwie 6 gabinetów na 108 miesięcy czyli przeciętna trwałość wynosi aż 18 miesięcy. Gdybyśmy zesumowali powyższe wyniki, a mianowicie ilość miesięcy i ilość rządów w 6 państwach, które wzięliśmy pod uwagę, otrzymalibyśmy przeciętną nieco mniejszą od 8 miesięcy. Cyfry te byłyby bez porównania mniejsze, gdybyśmy nie brali pod uwagę Anglii, w której specyficzne, niemożliwe do odtworzenia w Polsce warunki zwiększają znacznie stałość rządu.

Ogółem biorąc, cyfra przeciętna 8 miesięcy zdaje się dobrze odpowiadać faktycznemu przeciętnemu stanowi rzeczy w państwach parlamentarnych wielopartyjnych. Zdarzają się oczywiście państwa, które znajdują się na zupełnych krańcach. Tak np. na Węgrzech stałość rządu Bethlena jest wręcz zachwycająca. Z drugiej strony szybkie zmiany gabinetów w parlamentach Grecji lub Serbji równoważą całkowicie sporadyczny wypadek węgierski, gdzie parlamentaryzm mało się różni od dyktatury faktycznej. Cyfra 8 miesięcy znajduje stanowcze potwierdzenie wobec dłuższych okresów historycznych. We Francji np. od 1876 do 1913 a więc w przeciągu 37 lat zmieniło się aż 55 gabinetów, co daje przeciętną długość wynoszącą 8 miesięcy i 0·07. Różnica jest więc minimalna.

Otóż teraz łatwo zrozumieć, że w przeciągu 8 miesięcy swego przeciętnego trwania żaden rząd nie zdoła przeprowadzić programu mocarstwowego, zakrojonego na szerszą skalę, programu któryby pchnął Polskę z roli państwa o ograniczonych interesach do rządu wielkich mocarstw.

Na pierwszy rzut oka przed Polską, jeżeli nie chce zrezygno-

wać z ambicji mocarstwowych, stałyby dwie drogi. Albo odrzucić system, który daje rządowi przeciętną trwałość wynoszącą 8 miesięcy, albo ulepszyć go i doprowadzić do stanu, w którym niegdyś znajdował się parlament angielski, wtedy kiedy przeciętna trwałość jednego rządu wynosiła 42 miesiące. — Otóż z tych dwu ewentualności jedna tylko wydaje się być możliwą do spełnienia. Cecha, którą uznano za decydującą w dawnej, względnej stałości rządu angielskiego, dwupartyjność parlamentu, nie zdaje się być u nas możliwą do osiągnięcia. Jak skłonić partje polskie do skomasowania się i utworzenia dwóch wielkich bloków, li tylko aby salwować parlamentaryzm? Czy nie jest nieziszczalną chimera żądanie, aby Mackiewicz połączył się z Dmowskim, a Niedziałkowski z Witosem, gdybyśmy przyszłe bloki mieli układać na podstawie programów społecznych? Jest to takim samym nonsensem, jak ewentualne dążenie do złączenia w jeden blok z jednej strony Maurrasa, Milleranda i Marina, a w drugi Bluma, Cachina i Caillaux.

Jedyna rzecz, która mogłaby rządowi zapewnić od sejmu pewną stałość, podzielenie tego ostatniego na dwie partje nie wydaje się być możliwe. Nie widzimy przykładu parlamentu, któryby przeszedł od wielkiej ilości stronnictw do małej. Wręcz odwrotnie, widzimy Anglję, w której ewolucja idzie w kierunku przeciwnym, pociągając za sobą wzmożoną ilość kryzysów. Czytelnik zauważył już zapewne, że z przeciętnej 42 miesięcy, którą wyprowadziliśmy z całego okresu od 1801 do 1928, zeszlśmy na przeciętną 18 miesięcy w ostatnim dziesięcioleciu. Cyfra 42 miesięcy była z punktu widzenia interesów państwa wręcz mała. Cyfra 18 miesięcy jest już pro prostu groźna.

Ponieważ więc nie możemy powiększyć długości trwania rządu w naszym parlamentaryzmie przez podzielenie go na dwa zwarte bloki do poziomu angielskiego i ponieważ uważamy, że nawet taka trwałość jest o wiele za małą dla państwa o pozytywnym programie polityki zagranicznej, musimy

być zwolennikami usunięcia parlamentaryzmu i zastąpienia go ustrojem bardziej odpowiadającym tym interesom państwa. Żadna zmiana ordynacji wyborczej¹ tu nie pomoże. Zmiana ordynacji wyborczej (np. udzielenie prawa głosu tylko ojcom rodzin, jak chce R. Dmowski) nie umniejszy ilości partyj i ducha partyjnego w sejmie i co dalej idzie nie umniejszy ilości kryzysów rządowych. Pomóc tu może tylko rozwiązanie stanowcze, usunięcie odpowiedzialności rządu przed sejmem i możliwości obalenia rządu przez sejm. Ta sama konkluzja następuje po zbadaniu zagadnienia niezależności rządu od psychologii mas, jak po zagadnieniu stałości rządu.

Teraz pozostaje nam jeszcze bezstronne zbadanie w ramach zagadnienia, o którym piszemy, kwestji, jaki ustrój może zapewnić maksimum przeciętnej stałości władzy i o ile stałość rządu prezydencjonalnego czy monarchicznego jest większa od 8 miesięcy parlamentarnych.

XVI

PREZYDENCJONALIZM I MONARCHIZM A STAŁOŚĆ WŁADZY

Prosta statystyka stwierdza, że pod względem stałości rządu ustrój prezydencjonalny niesłychanie przewyższa parlamentaryzm. Klasycznym przykładem funkcjonowania tego ustroju są Stany Zjednoczone. W ustroju prezydenckim, jak zresztą wszędzie, gdzie rząd jest odpowiedzialny przed jednym tylko człowiekiem, człowiek ten zyskuje znaczenie decydujące w sprawach państwowych. Znaczenie to zazwyczaj przewyższa dużo wartość ministrów podległych mu i zależnych od niego. Wychodząc z tego założenia uważamy za słuszniejsze wzięcie w historii Stanów Zjednoczonych pod uwagę raczej zmian na stanowiskach prezydentów, jak na

¹ Nie mamy tu oczywiście na myśli zmian przeprowadzonych przez Mussoliniego albo Primo de Rivere, które są zgoła innego rodzaju.

stanowiskach poszczególnych ministrów. Z chwilą kiedy nie minister, lecz prezydent jest naczelnym kierownikiem spraw państwowych, stałość rządu nie można mierzyć po ministrach, lecz po prezydentach. Branie pod uwagę zmian na stanowisku podsekretarza stanu dla spraw zagranicznych dałoby nam wyniki prawie identyczne, co wzięcie pod uwagę zmian na stanowisku prezydentów. Ponieważ jednak ten drugi punkt widzenia uważamy za bardziej logiczny, ograniczymy się do jego przedstawienia.

Od roku 1789 do 1928 czyli w przeciągu 139 lat zmieniło się w Stanach Zjednoczonych 30 prezydentów, poczynwszy od Washingtona a skończywszy na Coolidge'u. Byli to mianowicie: G. Washington (2 razy), J. Adams, Th. Jefferson (2 razy), J. Madison (2 razy), J. Monroe (2 razy), J. A. Adams, A. Jackson (2 razy), M. van Buren, W. Harrison, J. Tyler, J. K. Polak, Z. Taylor, Millard Filimore, Fr. Pierce, J. Buchanan, A. Lincoln (2 razy), A. Johnson, U. Grant (2 razy), R. B. Hayes, J. A. Garfield, Chester, A. Arthur, G. Cleveland, B. Harrison, G. Cleveland 2-gi raz, W. Mac. Kinley, Th. Roosevelt (2 razy), V. H. Taft, W. Wilson (2 razy), wreszcie Harding i Coolidge.

Na jednego prezydenta wypada więc 4 i pół roku rządów, co nie jest wprawdzie wielkością przygniatającą, lecz zawsze lepszą od parlamentarnych. Realna długość rządu jednego prezydenta zdaje się być nieco wyższą od przeciętnej teoretycznej. Na 30 wymienionych prezydentów aż 9 — jak widzieliśmy powyżej, sprawowało władzę dwukrotnie, co daje okres 9 letni. Paru innych zmarło za to natychmiast po objęciu rządów. Nie będzie też na pewno przesadą, jeżeli powiemy, że długość trwania rządu w państwie prezydenckim jest 5 razy większą od przeciętnej długości w państwie parlamentarnem.

Z drugiej jednak strony cyfry te są znacznie przewyższone przez stałość rządu w ustroju monarchicznym. Tutaj dochodzimy do rekordów nie osiągniętych nawet zdaleka przez za-

den inny typ ustrojowy. Wystarczy przytoczyć przykład Niemiec cesarskich między 1870 a 1914. W okresie tym zmieniło się 5 kanclerzy, a mianowicie Bismarck, Caprivi, Hohenlohe, Bülow i Bethmann. Na jednego kanclerza przeciętnie wypada więc 9 lat! Bismarck sam jeden, jeżeli wliczymy okres, kiedy był tylko kanclerzem pruskim, pozostawał przy władzy 29 lat bez przerwy. Bez wahania można stwierdzić, że takich możliwości prowadzenia przez kilkadziesiąt lat bez przerwy polityki w jednym i tym samym celu i to zapomocą tych samych ludzi nie daje obok monarchji żaden inny ustrój. Oczywiście możliwości te można wykorzystać jak Bismarck, albo zmarnować jak Bülow, to ostatnie nie może być jednak winą ustroju. Trzeba się pogodzić z faktem, że sam ustrój nie daje kierowania państwem dobrego czy złego. Ustrój daje tylko większe lub mniejsze możliwości do dobrego prowadzenia. Jeżeli wychodzimy z tego założenia i bierzemy pod uwagę przedewszystkiem zagadnienie niezależności rządu od opinii publicznej, stałość władzy i kompetencję władzy, przychodzimy bez trudności do przekonania, że ustrój parlamentarny republikański daje najgorsze warunki dla polityki monarchistycznej, ustrój prezydencki nieco lepsze, a ustrój monarchiczny najlepsze. W świetle tego zrozumiałem się staje znakomite powiedzenie Mr. G. Cornevalis: „Może się zdarzyć, że jakaś monarchja nie jest dobrze rządzona, ale jest rzeczą niemożliwą, aby dobrze rządzoną była republika”¹. Mówiąc o monarchji mamy oczywiście na myśli taką, w której rząd jest odpowiedzialny przed królem.

Wracając do zagadnienia stałości rządu w monarchji, widzimy np. taką Rosję, w której od wstąpienia na tron Mikołaja I. w roku 1825 aż do wojny roku 1914 zmieniło się tylko 8 kierowników polityki zagranicznej, a mianowicie Nesselrode, Górczakow, Giers, Łobanow, Murawiew, Lambsdorf, Izwołski i Sazonow. Przeciętna wynosi więc 11 lat trwania

¹ Cyt. A. N.: „Myśli o ustroju“, str. 21. Warszawa, 1928.

dla każdego z nich. Nie daje to oczywiście dokładnego obrazu czasu trwania poszczególnych ministrów, bo np. Izwolski i Sazonow zarządzali resortem znacznie krócej, a Nesselrode i Gorczakow znacznie dłużej, może jednak służyć jako materiał porównawczy z innemi ustrojami.

Jeżeli uprzytomnimy sobie, że Polska w przeciągu 10 lat miała już 12 ministrów spraw zagranicznych, musimy się pogodzić, że jest to wynik wręcz nadzwyczajny. Piętnastokrotnie częściej zachodzące zmiany na stanowisku ministra spraw zagranicznych w Polsce, w porównaniu z Rosją, dają ciekawą ilustrację zagadnienia stałości rządów w republice parlamentarnej i w monarchji. — Minister, który ma przed sobą kilkanaście lub kilkadziesiąt lat pracy, może układać programy mocarstwowe na bez porównania dalszą metę, niż prezydent na 4 lata lub minister parlamentarny na 8 miesięcy. Taki Metternich, kierujący polityką Austrii przez 38 lat bez przerwy, mógł robić plany na dziesiątki lat naprzód i mógł inaczej je realizować, jak taki Poincaré lub Stressemann, zależny jeden i drugi od pierwszej lepszej kombinacji partyjnej i od wyborów.

We Francji od utworzenia urzędu ministra spraw zagranicznych w 1588 roku aż do zwycięstw rewolucji w 1791 r. zmieniło się 27 ministrów. Przeciętna długość sprawowania urzędu przez jednego ministra wynosi więc 7 i pół roku.

Stałość rządów w monarchji w praktyce zwiększy się jeszcze, gdy weźmiemy pod uwagę, że bardzo często monarcha sam będąc wysoce zainteresowanym prowadzi konsekwentną politykę bez względu na zmiany na stanowisku ministra spraw zagranicznych czy innych. Taki Napoleon I. zmienił w ciągu swego panowania 3 ministrów spraw zagranicznych, a mianowicie Talleyranda, Champagny, Coulaïncourta, zmiany te — jak wiadomo — w niczem jednak nie wpłynęły na bieg jego polityki, której linje wytyczne pozostały niezmienione. W państwie parlamentarnem Talleyrand, Champagny i Coulaïncourt reprezentowaliby trzy systemy wręcz sprzeczne ze sobą pod względem celów, środków etc. Również i Napo-

leon III., który w ciągu swego 19-letniego panowania posługiwał się 4 ministrami (Drouyn de Lhuys, Walewski, Thouvenel i Grammont), mimo tych zmian prowadził, jak świadczą niedawne i rewelacyjne wręcz w tej dziedzinie prace barona Beyensa i prof. Pingaud, politykę nadzwyczaj konsekwentną, której w jasny sposób przyświecały dwa cele.

Co się tyczy ustroju prezydenckiego, to musimy tutaj zanotować jeszcze jedną jego słabą stronę w porównaniu z monarchją w zakresie zagadnienia stałości władzy. Słabą tą stroną jest fakt, że w ustroju takim co cztery lata cała władza może się przenosić w ręce partji wręcz odwrotnej pod względem programu od poprzednio sprawującej rządu. Partja ta wówczas nietylko podnosi okrzyk triumfalny „wszystkie miejsca i zaraz“, ale także stara się zrealizować swój nowy program w różnych dziedzinach, co zrywa ciągłość i naraża państwo na ciężkie straty. Tak np. dzisiaj znajdujące się u steru w Stanach Zjednoczonych stronnictwo republikańskie prowadzi politykę protekcyjną, pragnie ograniczyć przemysł amerykański do rynków wewnętrznych i do surowców krajowych. Wręcz odwrotnie stronnictwo demokratyczne, którego kandydat Smith ma dzisiaj dużo szans wyboru; pragnęłoby ono znieść cła protekcyjne i rozpocząć na rynkach amerykańskich walkę konkurencyjną z przemysłem europejskim na podstawie libre echange'u. Łatwo zrozumieć, że jest to zagadnienie wręcz kapitalnej wagi dla przemysłu Stanów Zjednoczonych, który musi walczyć z olbrzymimi kosztami robocizny. Szybkie zmiany w polityce celnej mogą przynieść niesłychane szkody.

Mimo tych dwu uwag końcowych nie uważamy za wskazane zmieniać hierarchji, która wypływa z wyżej podanych cyfr. Ustrój parlamentarny jest wręcz mylny, jako najmniej umożliwiający politykę racji stanu ze względu na niezwykle krótką przeciętną trwałość rządu (8 miesięcy). Ustrój prezydencki zwiększa możliwości polityki mocarstwowej, monarchja dziedziczna daje ich maksimum.

XVII

NIESTAŁOŚĆ W WYŻSZEJ ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

Obok niestałości ministrów, którą powyżej zajmowaliśmy się, istnieje jeszcze druga forma tej plagi, częstokroć jeszcze groźniejsza. — Jest to zagadnienie niestałości tych kilkudziesięciu urzędników najwyższych, a więc ambasadorów, wojewodów i podsekretarzy stanu, którzy znajdując się w hierarchii urzędniczej bezpośrednio pod ministrami, nadzwyczaj często wykonują lwią część pracy rzeczywistej. Jednym z głównych argumentów obrońców parlamentaryzmu i republiki jest dziwnym trafem właśnie ta okoliczność. Mówi się mianowicie, że niestałość ministrów nie jest taką plagą, jak to się wydaje na pierwszy rzut oka, a to dlatego, że główną rolę odgrywają w administracji danego resortu nie ministrowie, lecz owi najwyżsi urzędnicy, którzy pozostają na stanowiskach i zapewniają ciągłość wobec zmieniających się ministrów.

Twierdzenie powyższe wydaje się niesłusznem. Przede wszystkim nie należy zapominać, że właśnie ustrój parlamentarny lub prezydencki w ogromnej mierze przyczyniają się do szybkich zmian na najwyższych stanowiskach administracyjnych, dyplomatycznych, wojskowych etc. Niema w tem zresztą nic dziwnego. Zdrowy stan rzeczy wymaga, aby zmiany w administracji państwowej, zwłaszcza na jej najwyższych szczeblach, były funkcją zmian ministrów. Ministrowie w państwach parlamentarnych z konieczności reprezentują zawsze pewien program. Ich następcy muszą znów reprezentować pewien inny program. Bez tego zmiana stałaby się zupełnie bezsensową igraszką. Otóż wyżsi urzędnicy muszą także przecież posiadać pewien program i ten program musi być albo zgodny albo sprzeczny z programem ministra. Otóż niebardzo można zrozumieć w jaki sposób wyższy urzędnik może mieć wspólny program z dwoma ministrami pokolei, których programy są ze sobą sprzeczne. Wyższy urzędnik jest wówczas zwo-

lennikiem ideologii „Kudy witer duje“ i chorągiewką na dachu, albo też musi ustąpić. Jedna i druga ewentualność jest fatalna.

Rezultatem tego stanu rzeczy są niesłychanie częste dysmisje wyższych urzędników z jednej strony, a fatalna ich jakość z drugiej strony. Zmiany znajdują się bowiem w bardzo ścisłym związku z jakością; urzędnik, nawet zupełnie przeciętnych zdolności, który pozostaje przez kilkanaście lat na stanowisku, uzyskuje tak szeroką kompetencję w swoim dziale, że wyrównuje ona z łatwością jego braki. To samo odnosi się do ministrów. O ile jednak w ustroju parlamentarnym istnieje zazwyczaj tylko dosyć nieliczna grupa „ministrablów“, o tyle niedbałość o ich kompetencję i stałą specjalizację w jednym dziale przechodzi wszelkie granice. Tirard i Freycinet byli 11 razy ministrami, Briand, L. Bourgeois, Barthou, Ribot, Delcasse 10 razy, Rouvier 9 razy, Doumergue, Viviani, Steeg i Say 8 razy, Poincaré, Leguyes, Clementel 7 razy. Każdy z tych zawodowych polityków nie robił sobie jednakowoż żadnych skrupułów z zajmowania za każdym razem innej teki i z przerzucania się od sprawiedliwości do marynarki i od oświaty do kolei państwowych. Tego rodzaju stan rzeczy, niestałość powodująca niekompetencję i niekompetencja powodująca niestałość grożą wywołaniem dezorganizacji w sprawach państwowych. Wobec tego rodzaju jakości ministrów parlamentarnych zupełnie wyjątkowego znaczenia nabierają najwyżsi urzędnicy. Jeżeli jednak najwyżsi urzędnicy razem z ministrami są skazani na obłąkańczy taniec stanowisk, państwo znajduje się w prawdziwym niebezpieczeństwie.

Trzeba sobie zdać sprawę, że obok kwestji programowych, o których mówiliśmy powyżej, kwestje personalne grają ogromną rolę w doborze urzędników i ich usuwaniu. W chwili, kiedy jedna partja dochodzi do rządów, tylko nieliczni najwyżsi jej przodownicy otrzymują fotele ministerjalne. Rzesza mniejszych działaczy partyjnych musi zadowolić się mniej wybitnymi stanowiskami dyrektora, starosty, szefów departa-

mentu etc. Ludzi tych trzeba zadowolić. Stąd konieczność olbrzymich rugów po każdej zmianie rządów. Jest to fenomen charakterystyczny nietylko dla rządów parlamentarnych, ale — jak wiadomo — także dla rządów prezydenckich. Od słynnego powiedzenia prezydenta Jacksona w 1829 roku: „zdobycz należy do zwycięzców“, przyczem mówiąc o zdobyczy miał na myśli stanowiska administracyjne, aż po dzień dzisiejszy, wybór prezydenta należącego do innej partji niż jego poprzednik powoduje usuwanie wszystkich urzędników i dawanie na ich miejsce nowych, zasłużonych w pracy partyjnej. Jest to złe z dwóch punktów widzenia: 1) zrywa ciągłość i nie pozostawia w państwie żadnego pewnego czynnika reprezentującego tradycję, gdy zmienia się prezydent, a razem z nim cała administracja; 2) wpływa źle na jakość urzędników, którzy otrzymują swe stanowiska wzamian za zasługi dla partji, a nie za zasługi dla państwa. Jak zobaczymy jednak poniżej, spoil-system amerykański nie wydaje się być specjalnie groźnym dla Polski.

Powyższy groźny stan rzeczy z konieczności zmusza do zajmowania się nim w państwach parlamentarnych. Między innymi zrodził się we Francji ciekawy projekt Henry Chardon, który po kilkunastoletnich badaniach nad funkcjonowaniem w administracji francuskiej doszedł w swojej ostatniej pracy do przekonania, że jedynym sposobem uzdrowienia stosunków w ramach parlamentaryzmu byłoby tak dalekie odebranie władzy ministrom, że np. nie wolnoby im było mieszać się do spraw personalnych w swoim resorcie. Minister zajmowałby się według tego projektu jedynie reprezentacją swego resortu przed ciałami ustawodawczemi. Prawdziwym kierownikiem byłby jednak stały urzędnik — podsekretarz stanu — odpowiedzialny tylko przed prezydentem. To ciekawe rozwiązanie wydaje się nam być o tyle za mało jasnem, że wówczas urząd ministra stałby się wprost zbytecznym i wnosiłby jedynie dezorganizację przez dwugłowość każdego resortu. Z drugiej strony prezydent jako członek partji i zależny od partji po-

stępowalby sobie prawdopodobnie z wyższymi urzędnikami podobnie jak prezydent Stanów Zjednoczonych.

Naszem zdaniem, tylko monarchja może rozwiązać tę palącą kwestję w sensie dodatnim. Król nie przechodzi przez wybory i nie potrzebuje odwdzięczać się swoim stronnikom miejscami w administracji państwowej. Jeżeli nawet zmienia ministrów, nie potrzebuje za jednym zamachem zmieniać całej administracji. Gdyby urzędnicy państwowi rozumieli dobrze swój interes, byłiby najgorliwszymi monarchistami. Zresztą o tem pisać będziemy jeszcze w części ostatniej. Teraz pozostaje jednak jedno zagadnienie, o którym pisaliśmy już we wstępie niniejszej części, jest to zagadnienie stosunku stałości władzy i kryzysu autorytetu.

XVIII

KRYZYS AUTORYTETU I STAŁOŚĆ WŁADZY

Istnieje w Polsce pewna specjalna szkoła, która wychodząc właśnie z tego samego kryterjum co my, t. zn. z interesu Państwa Polskiego czy innego, dochodzi do rezultatów wręcz przeciwnych, a mianowicie: do wychwalania umiarkowanego parlamentaryzmu. Naczelnym wodzem tej szkoły w Polsce jest prof. St. Estreicher, a naczelnym argumentem, który cytuje np. znany historyk włoski Giugliemo Ferrero w swojej książce „Entre le passé et l'avenir“, twierdzenie, że w dzisiejszej Europie na stałe możliwym jest tylko ustrój dający rządy ludziom wybranym przez większość narodu. W przeciwnym bowiem razie państwo wpada „w dyktatury generalskie“, uważane za największe zło, lub przynajmniej czasem za „malum necessarium“.

Jest to twierdzenie, nad którem warto się zastanowić i, powiedzmy odrazu, jedyny argument na rzecz parlamentaryzmu, który może prawdziwie trafić do przekonania. Faktem jest bowiem, że 1. częste zamachy stanu dokonywane siłą zbrojną stają się à la longue fatalną plagą dla państwa. W Meksyku

np., gdzie między 1824 a 1857 rokiem zmieniło się 24 prezydentów, a z tego tylko paru legalnie, wszelka praca państwowa obliczona na większą skalę była wykluczona. 2. Polska jako państwo młode znajduje się w specjalnem niebezpieczeństwie, aby nie wpaść w tego rodzaju anarchję. Jest bowiem faktem stwierdzonym, że państwa młode mają niezwykłą wręcz skłonność do robienia rewolucji, przewrotów etc. Wystarczy tu wymienić państwa Ameryki południowej między 1825 a 1860 z jednej strony, a państwa bałkańskie z drugiej strony. Mówiąc o przewrotach w państwach bałkańskich mam na myśli zmiany dynastji w Serbji, Bułgarji i Grecji w XIX wieku. — Nie będziemy się zapuszczać w psychologję rewolucji, lecz ograniczymy się do stwierdzenia, że cecha ta jest prawdopodobnie dlatego przywiązana do państw młodych, że przed ich wyzwoleniem rząd, a więc rząd zaborczy, był uważany przez nie nie za władzę naczelną w narodzie, lecz za wroga. Tradycja ta często podświadomie działa już po odzyskaniu niepodległości, kiedy się swoje już państwo ciągle uważa za wroga.

Po stwierdzeniu powyższego zauważmy, iż dla zabezpieczenia stałości rządów przed przewrotami nie wystarcza od dawanie bałwochwalczej czci „zasadzie praworządności“. Praworządność nie wydaje się nam hasłem wystarczająco silnem dla obrony autorytetu władzy. Tyle zamachów stanu przeprowadzono ostatnio w Europie, wbrew zasadzie praworządności, że trzeba być bardzo zaślepionym, aby wierzyć, że wybawi ona naród od anarchji. Z drugiej strony formuła ta, słabo zwiększająca autorytet władzy, może mu potężnie zaszkodzić. Mamy tu na myśli sytuację, w której ustrój państwa jast całkiem poprostu zły i niemożliwy do zmienienia środkami praworządności. W takiej sytuacji zasada praworządności nietylko nie broni państwa od wpadnięcia w anarchję, ale nawet odwrotnie uniemożliwia uniknięcia tego przez wzmocnienie władzy nawet środkami nielegalnymi. Najlepszym przykładem tego jest historia Polski w XVIII wieku, kiedy panowała anarchja

właśnie dlatego, że nie umiano zgwałcić konstytucji i przymocować stworzyć silnego rządu. Podobna sytuacja istniała również w Polsce odrodzonej aż do zamachu majowego. Gdyby mikado Mutsuchito w Japonji trzymał się kurczowo praworządności i gdyby nie był zmienił zapomocą całego szeregu zamachów stanu strupieszwały ustrój swego państwa, prawdopodobnie dzisiaj Japonja byłaby kolonią angielską lub rosyjską. Jak więc widzimy, formuła praworządności będąc z jednej strony słabem poparciem dla autorytetu władzy, z drugiej staje się przeszkodą uniemożliwiającą jego wzmocnienie.

Fakt ten nie wyklucza jednak prawdy, że zbyt częste operowanie środkami niepraworządnymi prowadzi kraj prosto do anarchji i to co zrobione parę razy dla zmiany ustroju może władzę podeprzeć, zrobione częściej może zniszczyć jej autorytet. Praworządności nie można jednak bronić tylko zimną i obojętną formułą praworządności, lecz także innemi środkami. Teraz zastanówmy się, który ustrój daje państwu maksimum takich środków.

Przedewszystkiem stwierdzamy, że częste zamachy stanu i idąca stąd anarchja nie jest stale związana z pewnym ustrojem. Historia wskazuje liczne i niedawne przykłady zamachów stanu w państwach, w których rząd opierał się na większości parlamentu, wybranego przez naród. Wybory w ciągu rewolucji francuskiej tak często przecie powtarzane nie zapobiegły różnym Thermidorom, Fructidorom i Brumairom. Większości parlamentarnej popierającej rządy Fauty, Garcia Preto czy Witosa nie zapobiegły ich wypędzeniu. Inne formy ustrojowe bywały również często narażone na rewolucje, które nie są bynajmniej monopolem „regimu generalskiego“, wręcz odwrotnie: regime generalski jest niesłychanie często następstwem niedołęstwa i kryzysu autorytetu spowodzonego przez swoich cywilnych poprzedników. Wystarczy tutaj cytować rządy armji następujące po bankructwie senatorskiej formuły rządów w republice rzymskiej, anarchję wojskową z lat 336—290 wywołaną bankructwem zasady dynastycznej, zamach stanu

18 Brumaire'a i konsulat Napoleona, spowodowany niedołęstwem dyrektoriatu etc. Przykłady te wystarczają do stwierdzenia, że regime wojskowy często staje się jedynym lekarstwem, chroniącym kraj przed anarchją. W każdym razie zamachy stanu nie są organicznie związane z żadną formą ustroju. Monarchje absolutne, monarchje konstytucyjne (Ludwik-Filip), republiki prezydenckie (Ameryka Południowa) i republiki parlamentarne (zamach majowy) znoszą je równie często. Socjologia i psychologia polityczna stoją jeszcze dzisiaj zbyt nisko, aby można było ściśle określić przyczyny rewolucji i kryzysów autorytetu. Zapomocą metody empirycznej i porównawczej można jednakowoż dojść do pewnych stałych czynników, które tym fenomenom towarzyszą.

Będzie to więc: 1. rażące niepowodzenie rządu znajdującego się u władzy, niepowodzenie w dziedzinie polityki zagranicznej, finansowej, czy innej. Z tego rodzaju przyczyn zaczęły się np. rewolucje we Francji 1789, w 1815 i w 1870, w Rosji w 1917, w Niemczech i Austrii w 1918, w Grecji w 1923, we Włoszech 1922 etc.

2. Brak siły i sprężystości rządu znajdującego się u władzy. Siły, któreby nie dozwoliły na wzrost ruchu rewolucyjnego przez ciągle ustępstwa. Z tego rodzaju przyczyn wybuchły np. rewolucje przeciw Hiszpanii w Niderlandach w XVI wieku, przeciw Hiszpanii w Ameryce Południowej między 1810—1815. Cały szereg zamachów stanu, który obalił ancien régime we Francji, powstanie w Polsce w 1863 roku, rewolucja węgierska 1848 roku, rewolucja pruska w tym samym etc.

Powyższe te dwa czynniki nie wyczerpują jeszcze genezy rewolucji. Zwykle jednak stanowią jej zasadniczy zrąb. Teraz należałoby się zastanowić, który ustrój obecnie w Polsce mógłby zapewnić minimum takich czynników. Zdaniem naszym, będzie to bezsprzecznie monarchja, t. zn. ustrój dający największe gwarancje, że sprawy państwa będą iść dobrze, i reprezentujący najwięcej siły. Natomiast chęć zatrzymania par-

lamentaryzmu, aby ratować Polskę przed anarchją i niestałością rządów wynikającą z zamachów stanu, wydaje się nam co najmniej nie na miejscu. Parlamentaryzm w obecnych warunkach funkcjonuje fatalnie i może właśnie utworzyć przez niezadowolenie mas idealne podłoże rewolucji. Z drugiej strony jest on formą ustrojową najmniej silną.

CZĘŚĆ TRZECIA

ZAGADNIENIE WYDOBYCIA ELITY

*„Masz głos silny, bezczelną wymowę,
naturalną skłonność do szarlatanerii przy
targu. Wierz mi, masz wszystko co jest po-
trzebne do rządzenia w republice”.*

Arystofanes

I

ZAGADNIENIE ELITY

Od czasu Vilfredo Pareto problemy związane z „krążeniem” i z wydobywaniem prawdziwych elit na wierzch życia politycznego państwa stały się niezwykle modne. Niektórzy autorzy zdają się nawet w pewnej mierze przeceniać ich znaczenie. Bernard Shaw np. z właściwą sobie zdolnością do paradoksów w następujący sposób przedstawia to nowe dążenie: „Może należałoby — pisze — wynaleźć przyrząd naukowy do mierzenia zdolności, następnie ułożyć tablicę kandydatów, jednego do gabinetu, drugiego do parlamentu, trzeciego do rady miejskiej”. Niektórzy stawiają zagadnienie elity na pierwszym miejscu pośród problemów ustrojowych. Przypuszczam, że tutaj musi leżeć źródło przeceniania znaczenia ordynacji wyborczej. Między innemi, podczas odczytu pośła Thugutta w Krakowie, wybitny znawca przedmiotu prof. Estreicher postawił kwestję elity jako rozstrzygającą o jakości ustroju.

Naszem zdaniem, nie można posuwać się aż tak daleko. Nawet człowiek należący do elity w całym tego słowa znaczeniu, człowiek wyjątkowy, nie robi nic dla swego państwa, jeżeli nie będzie miał do rozporządzenia innych warunków ustrojowych, zapewniających mu owocną pracę. Tak np. Richelieu w ciągu swoich pierwszych krótkotrwałych rządów właśnie ze względu na ich krótkotrwałość nie mógł niczego ważnego dla Francji dokonać. Podobnie wielu polskich mini-

strów spraw zagranicznych, którzy zmieniali się jak w kinematografie, nie pozostawiło po sobie żadnych śladów ze względu na krótkotrwałość pozostawiania przy władzy. Na okoliczność tę słusznie zwrócił uwagę ks. Janusz Radziwiłł w swojej wielkiej mowie sejmowej. Z drugiej strony największy nawet mąż stanu nie zdziała nic, jeżeli nie znajdzie w ustroju podpory, która pozwoli mu oprzeć się podmuchom opinii publicznej. Tragicznym tego przykładem jest w Polsce np. Jerzy Ossoliński, statysta pierwszorzędny, który nie mógł się stać polskim Richelieu tylko dlatego, że ustrój pozwolił masom szlacheckim na zupełne sparaliżowanie jego działalności.

Zagadnienie stałości władzy wymaga rządów jednego człowieka. Jest oczywiste, że gdy jeden człowiek rządzi, władza jest bardziej stała, niż wtedy, kiedy rządzi kilkuset ludzi, mogących łączyć się w przeróżne mozaiki i kombinacje. Z drugiej strony konieczność niezależności władzy od opinii tłumów wymaga oparcia jej na innych podstawach, jak na woli większości tych tłumów wyrażonej w wyborach. Te dwie podstawy to przede wszystkim obiektywny interes państwa, a po drugie zasada dziedziczności, uważana za jedyną, która umożliwia rząd niezależny od wyborów. Z temi dwoma czynnikami musimy się liczyć, przystępując do zagadnienia wydobywania elity. Jest to, zaznaczamy, zagadnienie niesłychanie trudne do ujęcia i zależne od wielu czynników, nie mających z ustrojem nic wspólnego. Mamy tu na myśli ogólną siłę psychiczną i intelektualną narodu w danej chwili, pozwalającą na znalezienie elity wogóle, przypadek etc. Może się zdarzyć, że najlepiej funkcjonujący ustrój będzie miał na czele samych ludzi przeciętnych, pozbawionych większych zdolności. Z drugiej strony anarchja może wydobyć cały szereg wspaniałych talentów. Tak było np. w ciągu rewolucji francuskiej.

Mówiąc więc o zagadnieniu elity nie możemy twierdzić, że taki a taki ustrój wydobydzie najlepszą polską elitę, lecz musimy poprostu ograniczyć się do ustalenia, który ustrój może najbardziej ułatwić jej wydobywanie. Rzeczą względnie

najłatwiejszą do ujęcia jest tutaj „zagadnienie kompetencji“, jeżeli wyjdziemy z założenia, że człowiek, który się zna na przedmiocie, którym zarządza, ma większe szanse do zarządzania nim dobrze, niż człowiek, który się na nim nie zna. Zagadnieniu kompetencji będziemy się tu starali poświęcić trochę uwagi, zwłaszcza że znakomite dzieło prof. Barthelemy „Le problème de la competence“ ułatwia tutaj znacznie zadanie.

II

PARLAMENTARYZM I SELEKCJA ELITY

a) Selekcja partyjna

Nie mogąc w ramach krótkiego rozdziału zmieścić całego zagadnienia elity w parlamentaryzmie, pragnęlibyśmy tylko pokrótce zwrócić uwagę na jego zasadnicze cechy.

Państwo, w którym władza pochodzi z wyborów, jest dzisiaj z konieczności państwem, w którym rządzą partje. Nie zapuszczamy się w genezę tego fenomenu, ograniczamy się do stwierdzenia, że jest on dzisiaj powszechnym i niezaprzeczalnym. W prezydencjonalizmie prezydenta desygnuje partja polityczna i ona to obsadza całą administrację swoimi działaczami. W parlamentaryzmie parlament = x partjom. Ponieważ zaś w państwie parlamentarnem najwyższą władzą jest bezsprzecznie parlament, równie dobrze możemy powiedzieć, że w państwie takim najwyższą władzą są partje polityczne. Jedna monarchja zdaje się być regimem najmniej odpowiednim dla rozwoju partji politycznych. Najwyższa władza pochodzi tam nie z wyboru, lecz z zasady od partji absolutnie niezależnej, a administracja państwowa także nie z desygnacji partyjnej. To też, gdy zamach majowy przeprowadzono pod hasłem walki z partjami i z ich panowaniem w Polsce, sądziłiśmy, iż logiczną tegoż konsekwencją będzie zmiana ustroju na monarchiczny. Ostateczne wyciągnięcie konsekwencji logicznych ze swego programu okazało się jednak zbyt trudnem

dla ludzi z B. B. W. R. z chwilą, gdy stali się posłami. Wracając do parlamentaryzmu widzimy, że najwyższa władza nie jest w nim niczem innym, jak izbą, w której zasiada kilka, kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt partyj. Prosta stąd konsekwencja, że ludzie, którzy wybijają się na czoło partyj, którzy są ich „przodownikami“, stają się tem samem przodownikami w państwie. Należy się więc zastanowić, czy sposoby selekcji ludzi partyjnych dają gwarancję, że ludzie ci będą mieli odpowiednie kwalifikacje do sprawowania rządów w państwie.

Partje — jak wiadomo — są skrajnemi oligarchjami. Prof. Robert Michels w swojej klasycznej książce o morfologii partji politycznej¹ stwierdził to ponad wszelką wątpliwość. Poniższe nasze wywody będą się też po największej części opierać na wynikach pracy włoskiego socjologa. „Wodzowie partji — pisze między innemi nasz uczony — którzy początkowo wyrastają spontanicznie i zajmują swe stanowiska tylko tymczasowo i ubocznie, wkrótce potem stają się zawodowymi przywódcami. Po tym pierwszym kroku wkrótce następuje drugi: wodzowie zawodowi stają się stałymi i nieusuwalnymi. Fenomen oligarchiczny, który w ten sposób powstaje, znajduje poczęści wytłumaczenie psychologiczne, t. zn. bierze się ze zmian psychicznych, których doznają różne osoby w partjach w ciągu swego życia. Może on się jednak tłumaczyć i tłumaczy się w pierwszym rzędzie przez to coby można nazwać psychologją organizacji, t. zn. z pewnych konieczności technicznych i taktycznych. Skrócone do ostatecznych granic fundamentalne prawo socjologiczne, które rządzi partjami politycznemi, może być sformułowane jak następuje: organizacja jest źródłem, z którego się bierze faktyczne panowanie wybranych nad wyborcami, mandatarjuszy nad dającymi mandaty, delegowanych nad delegującymi“. Kto mówi organizacja, musi powiedzieć oligarchja. W ten sposób przedstawia

¹ Robert Michels: *Les parties politiques. Essai sur les tendances des démocraties.* — Paris 1914.

się struktura nowoczesnej partji politycznej. Partje są skrajnemi oligarchjami. O tem która z nich ma mieć większy wpływ na kierowanie państwem rozstrzygają masy, rozstrzyga demokracja. Współczesny ustrój demokratyczny jest więc fatalną mieszaniną oligarchji i demokracji, którą charakteryzuje maximum złych stron obu tych form.

Selekcja, na podstawie której odbywa się tworzenie oligarchów partyjnych, opiera się w rzeczywistości na dwóch czynnikach, z których ani jeden ani drugi nie mają właściwie nic wspólnego z cechami mogącemi zakwalifikować danego człowieka na stanowisko odpowiedzialne. Z jednej strony rozstrzyga więc o karierze człowieka w partji jego zdolność do wymowy, z drugiej jego zdolności dziennikarskie.

Wymowa jest jedną z głównych cech, które powodują przedzierzgnięcie się przeciętnego człowieka na męża stanu drogą zdobycia godności partyjnych. Jest to charakterystyczne zarówno dla partji politycznej, jak i dla państwa demokratycznego wogóle. „To co charakteryzuje specjalnie demokrację — pisze cytowany poprzednio prof. Michels — to przedewszystkiem łatwość z jaką wpada pod magję słowa. W ustroju demokratycznym urodzonymi wodzami są przede-
wszystkiem mówcy i dziennikarze. Wystarczy zacytować Gambettę i Clemenceau we Francji, Gladstone'a i Lloyd George'a w Anglii, Crispiego i Lucretiego we Włoszech. W ustroju demokratycznym panuje ogólne przekonanie, że tylko dar wymowy uzdalnia do prowadzenia spraw państwowych. To samo i jeszcze bardziej absolutnie można powiedzieć o wielkich partiach demokratycznych.“

„Powszechnie znanym jest wpływ, który wywiera wymowa w państwie, które przed innemi poznało regime demokratyczny. Zanołował to już w 1826 roku spostrzegawczy autor włoski: „lud angielski, taki rozumny, taki oszczędny pod względem czasu, doznaje dziwnej przyjemności słuchając ludzi przemawiających publicznie“. Także Carlyle powiedział o swoim

narodzie: „aby zostać mężem stanu lub przywódcą robotników, Anglik musi przede wszystkim udowodnić, że jest znakomitym mówcą“.

„We Francji p. Ernest Charles skonstatował na podstawie statystyki zawodowej posłów, że pomiędzy reprezentantami partji najinteligentniejsi i najbardziej zdecydowani są albo dziennikarzami albo zręcznymi mówcami“.

„Stwierdzenie to odnosi się równie dobrze do nacjonalistów, czy antysemitów. Historia współczesnego ruchu robotniczego potwierdza to całkowicie. Jaures, Guesde, Lagardelle, Merve, Bebel, Ferri, Turati, Labriola, Ramsay, Mac Donald, Daszyński, Troelste, H. Roland Holst, Adler są każdy w swoim rodzaju mówcami potężnymi“.

„Można powiedzieć także z drugiej strony, że brak talentu oratorskiego tłumaczy dlaczego w Niemczech postać taka jak Bernstein pozostała w cieniu mimo wartości swojej doktryny i swego wpływu intelektualnego, dlaczego w Holandji taki Domela Nievenhuis stracił swoje stanowisko, dlaczego we Francji człowiek inteligencji i kultury Pawła Lafargue’a został pominięty w kierownictwie praktycznym i teoretycznym partją na rzecz J. Guesde, który daleki od naukowości, posiada umysłowość raczej symplicystyczną, lecz jest naodwrot wielkim mówcą.“

Tak talent oratorski jak i talent dziennikarski, które są dźwigniami selekcji partyjnej, nie posiadają de facto absolutnie żadnego juncim z umiejętnością rządzenia państwem. Równie dobrze możnaby za cechy kwalifikacyjne na stanowisko pośła czy ministra uznać silnie rozwiniętą muzykalność lub umiejętność pisania wierszy. Wspaniały mówca, którym był Cycero, jako polityk stał niżej od przeciętności. Z drugiej strony (si magna cum parvis comparare licet) prof. Stroński, jeden z najbardziej uzdolnionych polskich publicystów, w polityce robił zawsze odwrotnie niż było trzeba.

Powyżej zacytowane dwie cechy, które rozstrzygają o powodzeniu w państwie partyjno-demokratycznym, są przynaj-

mniej obojętne. Nie świadczą one ani źle ani dobrze o kwalifikacjach ich posiadaczy do rządzenia. Dalecy jesteśmy od twierdzenia, że dobry mówca nie jest już zdolnym do niczego innego. Są jednak w selekcji partyjnej pewne czynniki, które wręcz ujemnie działają na jej wybrańców. Do czynników tych, nie mówiąc już o wyborach, tej najnieszcześniejszej czynności wynalezionej przez rodzaj ludzki, należy zawodowe politykomanstwo ogromnej większości matadorów partyjnych. Większa część kandydatów na wybitnych polityków, która nie posiada autorytetu uzyskanego poprzednio na innej drodze, musi zdobywać sobie stanowisko polityczne usilną pracą agitacyjną, organizacyjną i wogóle „polityczną“ w złem tego słowa znaczeniu. Praca taka jest często do tego stopnia absorbująca, że wręcz wyklucza specjalizację w jakimkolwiek innym kierunku. Zobaczmy zresztą co pisze o tem wybitny znawca przedmiotu prof. Michels: „Wodzowie współczesnych wielkich stronnictw politycznych nie prowadzą na pewno życia nierobów. Ich stanowiska są raczej wszystkim innem jak synekurami. Muszą oni zdobywać swoją supremację za cenę pracy przygniatającej. Całe ich życie jest nieustającym wysiłkiem. Działalność roztoczona przez zawodowego szefa partii w organizacjach demokratycznych jest niesłychanie ciężką, rujnującą dla zdrowia i mimo podziału pracy niezwykle skomplikowaną. Musi on ciągle występować osobiście. Wymagania partyjne nie pozostawiają mu zwykle ani chwili wolnej. Masy mają nieuleczalną manję „mówców od parady“ wielkich nazwisk, albo przynajmniej żądają „znanych“. W ciągu uroczystości, rocznic etc., których tłumy są tak żądne, tak jak przy okazji zebrań wyborców czy manifestacji dyrekcja partii jest zewsząd atakowana żądaniami, które zawsze kończą się refrenem „przyślijcie nam posłów“. Tego rodzaju wytężająca praca partyjna uniemożliwia de facto porządną specjalizację i kompetencję. Zawodowi politycy zaczynają się specjalizować dopiero w komisjach na koszt ustaw, albo w ministerjach na koszt resortów.

Oczywiście zjawisko niekompetencji nie jest zupełnie powszechne nawet w demokracjach parlamentarnych. We wszystkich państwach parlamentarnych widać wybitnych fachowców zasiadających w sejmie i rządzie. Ciekawem jest jednak zjawisko, że ludzie tego typu, ludzie prawdziwej kompetencji, nie mają powodzenia w życiu parlamentarnem. Gilles Normand w swojej doskonałej książce „La politique et les hommes politiques, Esquisse d'un recensement des competences politiques du temps“ w następujący sposób charakteryzuje ten objaw: „Prof. Barthelemy — pisze — jest najlepszym reprezentantem kategorii parlamentarzystów, którzy nigdy nie osiągnęli najwyższych stanowisk i których możnaby nazwać zaledwie kompetentnymi. Profesorowie fakultetu prawa¹ aż do niego nie mieli nigdy powodzenia w izbach. Ich błędem było to, że chcieli być profesorami na trybunie, a izby tego absolutnie nie znoszą. Uważają one za swój przywilej możność wydawania ustaw bez niczyjej opieki. Uważają także za swój przywilej mylić się, kiedy im się podoba“.

Oczywiście i tutaj są wyjątki: zasadniczo jednak musimy uznać selekcję partyjną, opartą na wymowie, zdolnościach dziennikarskich i wogóle na umiejętności podobania się tłumowi, za szkodliwą, a tryb życia politycznego, który parlamentaryzm nakłada na swoich adeptów, za rujnujący dla prawdziwej kompetencji.

*b) Szkodliwość ustroju parlamentarnego
czy też poszczególnych parlamentów?*

W powyższych rozważaniach stwierdziliśmy, że ustrój oparty na selekcji partyjnej i na wyborach demokratycznych nie zapewnia sprawowania rządów przez ludzi do tego uzdolnionych. Chcielibyśmy tutaj położyć specjalny nacisk na słowo „nie zapewnia“. Może się bowiem zdarzyć, że ze selekcji partyjnej wyjdą ludzie nadzwyczaj wybitni i pożyteczni dla

¹ Fakultet prawniczy we Francji łączy wszystkie nauki polityczne.

państwa, niedaleko szukając taki Poincaré. Cechy na podstawie których odbywa się dobór mężów stanu w demokracji nie uniemożliwiają ich wybitnych zdolności do rządzenia, lecz odznaczają się jedynie tem, że nie mają z temi zdolnościami nic wspólnego, nie mają z niemi żadnego junctim.

Fakt ten wysuwa nowy ciekawy problem. A gdyby przypadkiem się zdarzyło, że parlament się składa z ludzi naprawdę wybitnych i że na czele partji stoją prawdziwi mężowie stanu, czy wówczas parlamentaryzm zaczęłby funkcjonować dobrze, czy nie?

Na pierwszy rzut oka taki problem może się wydać zgoła akademickim, w rzeczywistości jest on jednak właściwie ogromnie praktycznym. Od jego rozwiązania zależy bowiem los całej szkoły politycznej, która widzi ocalenie Polski w zmianie ordynacji wyborczej. Nowa ordynacja wyborcza mogłaby przynieść Polsce rzekomo lepszą jakość parlamentu. Czy taka zmiana mogłaby posiadać rozstrzygające znaczenie?

Otóż po głębszym namyśle stwierdzić musimy stanowczo że po dwakroć nie. Po pierwsze nie dlatego, że nawet najradykałniejsza zmiana ordynacji wyborczej mogłaby tylko w minimalnej mierze zmienić jakość izb. Francja od 1816 do 1928, jeżeli nie bierzemy pod uwagę okresu drugiego cesarstwa i drugiej republiki, przeszła przez ordynację wyborczą opartą na wyższym cenzusie majątkowym (druga restauracja), na niższym cenzusie majątkowym (monarchja lipcowa) i wreszcie za trzeciej republiki przechodzi co pewien czas z okręgów jednomandatowych na ordynację wyborczą proporcjonalną. Wszystkie te cztery ordynacje dają wyniki rażąco podobne z tą jedynie różnicą, że im wyższym jest cenzus majątkowy, tem bardziej izba jest skierowana na prawo. Zresztą, o ile chodzi o funkcjonowanie parlamentaryzmu, o jego dodatnie lub ujemne działanie w stosunku do maszyny państwowej, różnicy dopatrzyć się doprawdy trudno. Pierwsza izba francuska po 100 dniach napoleońskich wybrana na podstawie bardzo wysokiego cenzusu majątkowego była zu-

pełnie wyjątkowo złą. Była to owa słynna izba „niedoznalezienia“, jak krzyknął Ludwik XVIII, gdy dowiedział się o jej ultra-prawicowym składzie. Działalność jej, gdyby nie wyśiłki króla, byłaby się skończyła definitywnem podważeniem zaufania do finansów francuskich i rosnącym wzburzeniem w całym kraju. Nie trzeba zapominać, że wyborcami byli wówczas sami właściciele ziemscy i najbogatsi mieszczenie. Następne izby nie były dużo lepsze. Charakter ich zresztą dobrze określa powiedzenie de Beugnota, gdy któryś z posłów zaproponował, aby powiesić krzyż w sali obrad. Beugnot zgodził się na projekt, ale z zastrzeżeniem, że pod krzyżem będzie napisane: „Przebacz im Panie, oni nie wiedzą co czynią“. Zresztą żadnych różnic między parlamentami obieralnemi na podstawie mniej lub bardziej prawicowej ordynacji wyborczej nie widzimy. To samo tam było partyjniactwo, ta sama dążność do obalenia rządów za wszelką cenę, to samo, liczenie się przede wszystkim z wolą wyborców, mała wydajność pracy etc. Nic innego nie można powiedzieć o parlamentach angielskich wybieranych na podstawie starej prawicowej ordynacji wyborczej. Nigdzie, nawet w polskich sejmach z 1919 i 1922 roku nie było takiej demoralizacji jak w parlamentach angielskich w okresie Walpolea, który — jak wiadomo — trzymał się przez kilkanaście lat na stanowisku premiera wyłącznie przez przekupstwo. Nigdzie też nie było takiego słuźalstwa w stosunku do opinii publicznej i takiego szaleństwa w sprawach związanych z polityką zagraniczną, jak np. w parlamencie angielskim w 1791 roku, kiedy to uniemożliwiono genialny, prekursorski, anty-rosyjski plan Pitta młodszego. Zmniejszanie się stopniowe stałości rządów także mało albo nic nie ma wspólnego ze zmianami w ordynacji wyborczej.

Twierdzenia, jakoby ordynacja proporcjonalna powodowała rozproszkowanie partji, jest już dzisiaj po doświadczeniach francuskich raz na zawsze zbitem. Francja od pewnego czasu spaceruje od ordynacji jednomandatowej do propor-

cjonalnej i zpowrotem. Spacery te nie powodują właściwie żadnych zmian. Ilość partyj i ich zacierzwienie jest absolutnie identyczne w izbie z kwietnia 1928, wybranej na podstawie okręgów jednomandatowych, jak w izbie z maja 1924, wybranej na podstawie list. Swego czasu istniała we Francji, podobnie zresztą jak dzisiaj w Polsce, grupa, która główny krok do naprawy ustroju chciała widzieć w zamianie ordynacji jednomandatowej na proporcjonalną. Po urzeczywistnieniu tego grupa ta przeszła przez najczarniejsze rozczarowanie. Jeden z jej byłych przywódców, który obecnie przeszedł do obozu rojalistycznego, znakomity parlamentarzysta Charles Benoist, tak określa zmiany ordynacji we Francji: Otóż — pisze¹ — gdy izby coraz to mniej odpowiadały swemu zadaniu, gdy głosowanie stawało się po proklamowaniu go powszechnem, rodzajem tabu, na który nigdy nie można podnieść ręki świętokradzkiej, nawet gdyby państwo miało z tego umrzeć, i gdy z drugiej strony stawało się coraz jaśniejszem, że w zaczątkach wyborów mieszczą się najgorsze nasze wady, nie chcąc znieść całego świętego głosowania, niektórzy poczęli szukać lekarstwa w zmianie jego proceduru. Oczywiście pozostało to bez najmniejszego skutku“.

„Od czasu, kiedy Francja stworzyła sobie stałe izby t. zn. od setki przeszło lat, nie przestała przechadzać się od okręgów do list i od list do okręgów i zawsze niezadowolona z tego co miała i zawsze pełna nadziei, że coś lepszego jej przyniesie ta ordynacja, którą dawniej odrzuciła i którą teraz pragnie wziąć na nowo, zrażona jeszcze bardziej przez tę, która tamtą zastępowała. Jak Florencja Dantego przewracała się wciąż na gorączkowem łożu. Nigdy jednak nie zrobiła wysiłku, aby z niego wyjść.“

Narodowa demokracja, beznadziejnie pozbawiona zmysłu historycznego, pragnęłaby, aby Polska rozpoczęła taniec or-

¹ Charles Benoist: *Les lois de la politique française*. Paris 1928, str. 244.

dynacji wyborczej. Zmiany ordynacji proporcjonalnej na jednomandatową i naodwrot nie przynosiły we Francji żadnego polepszenia ustroju. Projekty trzech klubów dawnej prawicy sejmowej, a więc Z. L. N-go, Ch-na i Ch-decji, jako główną zmianę pragną wprowadzić właśnie zmianę ordynacji wyborczej proporcjonalnej na jednomandatową, tak jak gdyby ta zmiana miała cośkolwiek naprawdę zmienić. Równie krytycznie musimy się odnosić do tak ważnych projektów, jak np. podniesienie wieku wyborców o 4 lata...

Ograniczenie zmiany konstytucji do zmiany szczegółów i ordynacji wyborczej byłoby więc typowym paljatywem.

Drugi wzgląd, dla którego obawialibyśmy się zmiany ordynacji wyborczej, to fakt, że zmiana ta najdalej nawet posunięta nicby nie naprawiła ze względu na to, że nie w jakości sejmów i w ich składzie leży główna wada tego ustroju.¹ Jedną z najważniejszych stron jakości jest kompetencja w pewnych specjalnych działach. Główną przyczyną nawoływania o zmianę parlamentu na delegacje związków zawodowych było właśnie zagadnienie kompetencji, które chciano w ten sposób rozwiązać. Naszem zdaniem, problem ten nadzwyczaj ważny, o ile chodzi o ministrów i członków najwyższej administracji państwowej, traci na znaczeniu w odniesieniu do sejmu.

Jednym z najlepszych, jeżeli nie jedynych, sposobów określenia jakości danego parlamentu jest statystyka dyplomów naukowych posiadanych przez ich członków i statystyka zawodów posłów.

W odniesieniu do sejmu z 1923—1927 praca ta została dokonana przez pp. Witolda i Tadeusza Rzepeckich i ujęta znakomicie przez prof. Władysława Konopczyńskiego w jego broszurze p. t. „Sejm bez obsłonek“. Powyższe dwie książki zupełnie przypadkiem przeczytaliśmy zaraz po wspomnieniach W. Grabskiego. Trudno sobie wyobrazić bardziej pouczając

¹ „Senatores boni viri, sed senatus mala bestia“.

zbieg lektur. Z jednej strony Grabski udowadnia biało na czarnem i zresztą bez namietności w jaki sposób ten sejm rzucił mu kamienie pod nogi i uniemożliwił realną sanację skarbu: „Co robić — pisze — gdy sejm jest rozbity na partje niezdolne do wytworzenia sobie jednolitego poglądu na potrzeby społeczeństwa. Czy rząd, który będzie umiał dogodzić sejmowi, będzie dobrze czynił? czy nie wejdzie przez to na manowce? Widzieliśmy, że sejm odrzucił punkty oszczędnościowe na rok 1924, że parł do dużego budżetu w 1925 i istotnie ten budżet powiększył, że sprzeciwiał się koniecznym restrykcjom, że stosował sabotaż najpilniejszych ustaw, jak plany naprawy skarbu w 1923, a ustaw sanacyjnych w jesieni 1925 i że powiększał ilość świąt w czasie, gdy o zwiększenie dni pracy należało się troszczyć. Sejm wprowadził lekkomyślnie uzupełnienia do ustaw rządowych, jak progresję do podatku gruntowego, podniesienie kontyngentu podatku majątkowego i jego rozkład w połowie na rolników, natomiast sprzeciwiał się nowelizacji podatku majątkowego.“

Sejm ten był prawdopodobnie jednym z najgorszych, jakie dotychczas widziała Europa. Partijnictwo, korupcja moralna, zamiłowanie do kryzysów rządowych, wstręt do silnych indywidualności kwitły tam olbrzymiami kwiatami. A teraz, jeżeli weźmiemy w rękę Rzepeckiego, przekonamy się, że ta strona jego jakości, którą można ująć zapomocą statystyki, a to jest ta, którą można zmienić zapomocą litery prawa, — nie przedstawiała się bynajmniej najgorzej. Przedewszystkiem jeżeli chodzi o wykształcenie posłów, to widzimy, że na 378 posłów, którzy podali swój stopień wykształcenia, aż 218 posiadało wykształcenie wyższe uniwersyteckie. Pomiedzy nimi znajdowało się wielu, bo aż 27 profesorów wyższych uczelni. Suma wykształcenia członków sejmu była więc dosyć wielka, zwłaszcza że oprócz 218 posłów z wyższym wykształceniem należy jeszcze zanotować 69 z wykształceniem średnim. W najlepszym wypadku nie należałoby sobie życzyć ilości posłów z dyplomami w sejmie, byłoby to zam-

knięciem drogi talentom bez dyplomów, które — jak wiadomo — bywają ogromnie liczne. Podział zawodów jest również także zadowalniający, że doprawdy nawet izba powstała z delegacji związków zawodowych nie miałaby lepszego. Mamy więc 60 rolników, przedstawicieli interesów małej własności, 15 przedstawicieli wielkiej własności, 26 przedstawicieli robotników, 22 inżynierów, 6 techników, 44 urzędników, 35 prawników, 3 lekarzy, 20 duchownych, 24 przedstawicieli przemysłu i handlu etc. Pod tym względem nie można więc nic układowi sejmu zarzucić. Również wiek posłów, czynnik na który w swoich projektach reformy ordynackiej narodziła się demokracja zwraca dosyć znaczną uwagę, jest zadowalający. Ogromna większość posłów składa się z ludzi w sile wieku między 30 a 60 latami. Mamy więc 141 posłów od 30—40 lat, 144 od 40—50 lat i 39 od 50—60 lat. W inkryminowanym wieku od 25 do 30 lat znajduje się tylko 26 posłów, a od 60 do 70 tylko 12. I tu niczego na lepsze nie można zmienić. A jednak przecież sejm ten fatalnie Polskę zaszkodził i o mało nie wtrącił jej w ostateczną przepaść... Wynik stąd oczywisty, że nie papierowy skład tego lub innego sejmu, na który zresztą nie pomoże zmiana ordynacji wyborczej, lecz sam system, który daje sejmowi, albo raczej sanhedrynowi partji możność sprawiania rządów, jest zły i tutaj przedewszystkiem należy przeprowadzić naprawę. Teraz spójrzmy, jak z punktu widzenia wydobywania prawdziwej elity na wierzch przedstawiają się inne możliwe formy ustroju, a więc prezydencjonalizm i monarchizm.

III

ELITA MONARCHICZNA

Zagadnienie elity w monarchji jest za obszerne, by mogło być traktowane *en bloc*. Przedewszystkiem podzielimy je na dwie części. Będzie to więc po pierwsze zagadnienie jakości głowy państwa i po drugie stosunek jakości wyższych funk-

cjonarjuszcy państwowych w danym ustroju. — A więc zastanawiać się będziemy, czy zasada dziedziczności, mówiąc o monarchji, mamy bowiem na myśli dziedziczną, gwarantuje pewne minimum kwalifikacyj umysłowych u głowy państwa. Nie trzeba jednak sądzić, że kwestja jakości, to tylko i wyłącznie zagadnienie osobistych zalet monarchy, czy prezydenta. Jakże często zdarza się bowiem, że człowiek nawet bardzo mało wybitny posiada zbawienne znaczenie dla państwa właśnie przez urząd, który nadaje mu pewne doniosłe cechy. Wystarczy tu przytoczyć takiego Ludwika XIII, który osobiście nie będąc bynajmniej człowiekiem uzdolnionym przysłużył się niezwykle Francji i stworzył wielkie panowanie dzięki autorytetowi, który zapewniała mu zasada ustrojowa i którym poparł kardynała Richelieu. Z drugiej strony urząd może pozbawić z punktu widzenia państwowego zalet nawet najzdolniejszego człowieka. Czyż można wyobrazić sobie idealniejszego prezydenta Rzeczypospolitej, jak Gabriela Narutowicza, a jednak sposób jego wyboru rozpętał przeciw niemu straszliwą nienawiść połowy społeczeństwa i spowodował szybką śmierć. W jednym i drugim wypadku raz ujemnie i raz dodatnio ustrój wpłynął na jakość głowy państwa. Tego rodzaju wpływy komplikują znacznie nasze zadanie.

a) Dziedziczność i jakość królów

Czytelnik zapewne rozumie, jak nadzwyczaj doniosłe znaczenie posiada powyższe olbrzymie zagadnienie. Gdyby badać je z punktu widzenia medycyny i innych nauk zajmujących się dziedziczeniem, trudnoby było coś ściśle określonego i pewnego powiedzieć, wobec sprzecznych ze sobą teoryj. Bardziej wskazaną wydaje się też być metoda historyczno-empiryczna, której dotychczas byliśmy wierni. Ona w najszerszej mierze może nam pokazać w jakim stopniu jesteśmy przy monarchji narażeni na niespodzianki losu.

Mówi się mianowicie dużo o tem, jakoby monarchja dziedziczna narażała państwo na rządy człowieka upośledzonego

pod względem umysłowym, napół idjoty, lub kogoś w tym rodzaju. Jest to nawet główny i zasadniczy argument, który dotąd wysunięto przeciw monarchji. Nawet redaktor Mackiewicz, intelektualny szef polskiego monarchizmu, zdaje się poczęści hołdować temu przekonaniu, o czem świadczy jego artykuł otwierający debatę konstytucyjną w „Słowie“. I rzeczywiście przyznać należy, że na pierwszy rzut oka jest to niepokojąca zaiste wada monarchizmu. Dopiero spokojne i metodyczne rozważanie oparte na historii pokazuje jej nicność. Przedewszystkiem jeżeli się mówi, że królem może się urodzić półidjota, trzeba dodać, że może nim urodzić się również i człowiek genialny. Procent dwu ekstremów t. zn. ludzi wybitnie uzdolnionych i wybitnie mało uzdolnionych jest wedle statystyk naukowych mniej lub więcej równy.

Historja, zwłaszcza historja XIX wieku stwierdza, że ilość królów należących do jednego z tych ekstremów jest wręcz znikoma. Przekonamy się o tem bez trudności biorąc kolejno monarchów w głównych państwach Europy. We Francji Ludwik XVIII., Karol X., Ludwik-Filip, hr. Chambord i ks. Orleański przedstawiają wszyscy typ ludzi przeciętnie zdolnych. Ludwik XVIII., Ludwik-Filip i ks. Orleański zdają się być bardziej wybitnymi, a Karol X. i hr. de Chambord mniej. W Anglii na początku XVIII wieku mamy klasę mniej więcej wyrównaną. Wilhelm III. wyjątkowo uzdolniony poprzedza cały szereg monarchów zupełnie średnich. Królowa Anna, Jerzy I. i Jerzy II., którzy nie zasługują ani na miano genjuszów ani matolków. Jerzy III. aż do swojej choroby wykazuje wybitne zdolności umysłowe, jego zaś następca Wilhelm IV. i Jerzy IV. zbliżają się raczej do typu Jerzego I. i II. Wiktorja i jej mąż stanowią zupełnie normalną, dobrą klasę królewską. Wreszcie mamy znakomitego twórcę trójporozumienia Edwarda VII. i przeciętnego Jerzego V.

Specjalnie szczęśliwą okazała się dziedziczność dla Belgji. Leopold I. jest królem wyjątkowo zdolnym, który przez 35 lat trzymał w swoim ręku najbardziej poplątane nici dyplo-

macji europejskiej. Leopold II zdobywa Kongo dla Belgii, jest w całym tego słowa znaczeniu dobroczyńcą swego narodu. Postać jego, dawniej szkalowana przez zazdrosnych, dzisiaj po klasycznym dziele Pirenne'a i ważnych pracach Licher-veldego pozyskała zasłużoną popularność. Co się zaś tyczy trzeciego rzędu króla belgijskiego Alberta I., synowca Leopolda II., to znana jest jego bohaterska rola w ciągu wojny światowej. Najlepszym dla niego świadectwem są słowa zdecydowanego republikanina i socjalisty Vanderveldego, który w jednym ze swoich niedawnych artykułów w „Revue de Paris“ zakwalifikował Alberta I. jako idealnego prezydenta każdej republiki.

Monarchja rosyjska zdaje się być dzisiaj najbardziej w Polsce okrzyczaną i nielubianą. Nie trzeba jednak zapominać, że jedynym kryterjum, na podstawie którego można ją sądzić, jest rosyjska racja stanu. Otóż, dla rosyjskiej racji stanu próba wprowadzenia innego ustroju od marca do października 1917 skończyła się katastrofalnie. W przeciągu paru miesięcy rewolucja potrafiła stracić wszystko, co przysporzyła Rosji 200-letnia praca caratu. Rosja carska miała wady straszliwe, jest to oczywiste, pytamy jednak, czy wady te nie były raczej związane z charakterem narodowym, jak z ustrojem. Jeszcze silniejsze występowanie tych wad przy innych ustrojach świadczyłoby o tem dobitnie.

Faktem niezbitym jest w każdym razie, że car Aleksander I. był człowiekiem wielkich zdolności, który potrafił wygrać swój pojedynek dziejowy z Napoleonem I. Mikołaj I. zapewnił swemu państwu stanowisko dominujące w Europie w latach 40 i 50 XIX wieku. Aleksander II. zaznaczył swoje panowanie silną konsekwencją w polityce antytureckiej i razem z Aleksandrem III. stanowi typ dodatni z punktu widzenia rosyjskiej racji stanu. Dopiero Mikołaj II. przedstawia typ władcy, którego rzeczywiście należy się obawiać dla Polski.

Dynastja Hohenzollernów przedstawia znakomity przykład

co może dla państwa zrobić szereg królów przejętych z pokolenia w pokolenie jedną i tą samą ideją. Wielki elektor Fryderyk Wilhelm, Fryderyk II., Fryderyk III. i Wilhelm I. są to postacie, z których każda znaczy etap do wielkich i zjednoczonych Niemiec. Nie potrzeba być historykiem, aby wiedzieć, że bez Hohenzollernów zgoła inaczej wyglądałaby dzisiaj mapa Europy i znaczenie Niemiec. Odpowiada się na to zwykle, że bez Wilhelma II. Niemcy nie poniosłyby także klęski w 1918 roku. Jest to dosyć symplicystyczne ujęcie sprawy. Każdy człowiek posiadający choć minimalną dozę obiektywizmu przyznać musi — po przegłądnięciu dokumentów opublikowanych przez niemieckie ministerstwo spraw zagranicznych, na których widnieje olbrzymia ilość własnoręcznych dopisków Wilhelma II., że był to człowiek pierwszorzędnej pracowitości i zupełnie nie pozbawiony inteligencji. Ustrój ówczesny dawał Niemcom idealne wręcz warunki do rozwoju mocarstwowego. Zbieg okoliczności, od ustroju niezależny, jak fatalna dyplomacja Bülova i Holsteina i megalomanja całego narodu, spowodowały katastrofę. Również rola Wilhelma II w prowadzeniu wojny światowej była dodatnią. Zapewnił on naczelnemu dowództwu stabilizację konieczną do logicznego prowadzenia operacji.

Austria miała w Marii Teresie, Leopoldzie II i Józefie II pokolei trzech wybitnych władców. Co się tyczy późniejszych, to Ferdynand I. dobrowolnie abdykował, widząc, że nie dorasta do sytuacji, a Karol nie był bynajmniej taki ograniczony, jak utrzymywano kierując się złośliwością. Przyszłość pokazała, że właśnie kierunek, który on reprezentował, był słusznym. Franciszek Józef w ciągu swoich 69-letnich rządów zdołał utrzymać w całości monarchję austriacką, co było nielada zadaniem. Trudno sobie wyobrazić jakby to państwo trwało, gdyby zmieniło w tym okresie 17 prezydentów.

Ogólnie biorąc widzimy, że doświadczenie dziejowe w zupełności obala obawy, żeby idjota zasiadł na tronie polskim. Może kiedyś raz na dwa wieki zdarzyć się, że następca tronu

nie posiada kwalifikacyj umysłowych, czy moralnych, na sprawowanie swego wysokiego urzędu. Wówczas usuwa się takiego od następstwa tronu. Tak było np. z wielkim księciem Konstantym w Rosji lub dzisiaj z kc. Karolem rumuńskim. Nie powinniśmy więc obawiać się panowania ludzi upośledzonych na umyśle. Do spokoju upoważnia fakt, że niezdolni, których ilość jak zresztą widzieliśmy jest znikoma, są usuwani przez swoich poprzedników od następstwa tronu. Niema lepszej propagandy monarchji, jak obiektywne dzieje królów w XIX wieku. Ogromnie pożytecznem byłoby napisanie książki dającej charakterystykę i historję paru wybitniejszych typów królewskich z ostatniego wieku. Byliby to więc np. Leopoldowie I i II belgijscy, Wilhelm I, Victor Emanuel I, Karol I rumuński i Don Pedro brazylijski. Książka taka przyczyniłaby się niezawodnie do wypleniania wielu zastarzałych przesądów.

Nie można też nie wspomnieć o czynniku wychowania. W rozległem zagadnieniu jakości najściślej da się określić — jak wiadomo — kompetencję. Otóż pod tym względem nie można mieć absolutnie żadnej wątpliwości, że król dziedziczny będzie najbardziej kompetentny w swoim zawodzie. Od najwcześniejszego dzieciństwa wiadomo zazwyczaj o następcy tronu, że w przyszłości będzie sprawował najwyższy urząd w państwie. Można więc zrobić wszystko, aby go przygotować do przyszłego zawodu. Nie mówiąc już o wykształceniu, zauważymy, że następca tronu jest wtajemniczony w bieg najważniejszych spraw państwowych i od najmłodszych lat przygotowuje się do godnego sprawowania swego urzędu, jest on z zawodu naczelnikiem państwa i właśnie na tym zawodzie może skoncentrować swoją uwagę. Ta strona zagadnienia posiada fenomenalne wręcz znaczenie dla takich zagadnień, jak odpowiednia reprezentacja państwa, ciągłość władzy etc. Pod tym względem żadna inna forma rządów zdaleka nawet nie dorównuje monarchji. Prezydentem może zostać generał, chemik, adwokat lub nauczyciel ludowy; w każdym razie człowiek, który w swoim życiu przygotowywał się do zgoła

innego zawodu, jak prowadzenie państwa. Wiadomo jakie z tego bywają rezultaty, np. w reprezentacji. Gdybyśmy jakoś mieli określać przede wszystkim przez kompetencję, to bezsprzecznie monarcha stałby znacznie wyżej od prezydenta. Jakkolwiek zaznaczyliśmy już kilkakrotnie, że przez monarchję rozumiemy ustrój, w którym rząd jest odpowiedzialny przed monarchą dziedzicznym, nie należy przez to rozumieć, że król kierowałby z konieczności osobiście wszystkimi ważniejszymi resortami. Oczywiście król bardziej utalentowany zawsze pragnąłby wybić piętno swojej woli na ważniejszych sprawach państwowych. Cały szereg monarchów oddawał jednak także swoją faktyczną władzę w ręce kanclerzy czy premierów, którzy ją sprawowali opierając się na autorytecie panującego. W ten sposób nawet monarcha miernych zdolności mógł stworzyć wielkie panowanie, jeżeli dawał dobrze wybranemu pomocnikowi oparcie wobec nieskoordynowanych podmuchów woli publicznej. Jest to fakt ważny, o którym nie należy nigdy zapominać. Teraz zajmujemy się zagadnieniem w jakiej mierze ustrój monarchiczny wpływa na jakość i dobór wyższych urzędników państwowych. Na zakończenie stwierdzimy raz jeszcze, że obawy, żeby nasz przyszły król miał być upośledzony, nie są realne. Inne formy rządu pod tym względem także nie dają absolutnej gwarancji.

b) Monarchja i dobór najwyższych władz w państwie

O ile kwestja jakości osobistej głowy państwa nie może być pomimo wszystkiego uważana za najlepszy punkt tego ustroju, o tyle zagadnienie doboru najwyższych władz w państwie przedstawia się ogromnie korzystnie. Widzieliśmy już jak olbrzymie wady przedstawia system selekcji partyjnej najwyższych urzędników w państwach parlamentarnych, wkrótce zobaczymy to samo w odniesieniu do prezydencjonalizmu. W państwie prezydencjonalnem prezydent jest mianowicie desygnowany przez partję polityczną i moralnie zmuszony do uwzględnienia jej postulatów szczególnie w sprawach personalnych.

Zazwyczaj przed desygnacją prezydent Stanów Zjednoczonych zobowiązuje się do obsadzenia pewnych najwyższych stanowisk przez swoich ludzi partyjnych. Otóż jak wiadomo ten rodzaj selekcji nie jest bardzo zdrowy dla państwa. Zdolność do wybicia się w partji nie ma absolutnie nic wspólnego ze zdolnością kierowania pewnym działem spraw państwowych.

Otóż tego w monarchji nie ma. Geneza władzy nie leży w desygnacji partyjnej, lecz w zasadzie dziedziczości od partji zgoła niezależnej. Interes króla utożsamia się z interesem państwa. Musi więc starać się on o dobór urzędników możliwie najlepszych dla państwa, ponieważ niepowodzenie państwa bezpośrednio spada na króla. Król nie potrzebuje przytem kierować się względami pobocznymi i może oddawać najwyższe stanowiska prawdziwym talentom i kompetentnym w danej dziedzinie. W ustrojach elekcyjnych, jak parlamentaryzm lub prezydencjonalizm o doborze najwyższych urzędników, ministrów lub podsekretarzy rozstrzygają zwykle dwa czynniki. Po pierwsze zdolność do zdobycia mandatu udzielanego przez tłumy, a po drugie desygnacja przez klub partyjny. Ta mieszanina demokracji i oligarchji wyciąga na wierzch szumowiny. W monarchji czynniki wydobywające elitę są zgoła inne. Rozstrzygają tu z jednej strony zasługi i kompetencja, z drugiej zaś wybór przez jednostkę, której interes utożsamia się z interesem państwa. Czytelnik sam najlepiej zgaduje, który ustrój daje większe gwarancje co do wydobywania prawdziwej elity.

Rozumowanie powyższe nie sprawdza się z absolutną akuratnością. Wyjątki stwierdzają regułę. Można sobie wyobrazić prezydenta, lub premiera, który osiąga tak wielki autorytet, że może dobierać sobie współpracowników nie oglądając się na partje. Odnosi się to oczywiście głównie do ustroju prezydencjonalnego, bo w parlamentaryzmie bądź co bądź rząd bez zamachu stanu nie może całkowicie uniezależnić się od partyj, które w każdej chwili mogą rozpętać przesilenie. Przykładem jest tutaj Władysław Grabski, który w chwili naj-

większego swego autorytetu musiał zwracać się do „Wyzwolenia“ z prośbą o desygnację ministra reform rolnych. Z drugiej strony król również może do tego stopnia utożsamić się z programem pewnej partji, że wkońcu zaczyna dobierać sobie współpracowników podług klucza. Tak było np. z Mikołajem II lub z Konstantynem greckim. Zasadniczo biorąc, sytuacja taka jest zupełnie wyjątkową. Bezsprzecznie najczęściej widzimy monarchję typu Niemiec przedwojennych, monarchję powołującą ministrów na ich stanowiska dzięki kompetencjom, a nie dzięki przynależności partyjnej. Konstytucyjnie biorąc, zawsze partja w monarchji będzie zależeć od króla, a nie król od partji, jak to ma miejsce z partją i rządem w ustroju parlamentarnym. Niezależność desygnacji ministrów i wyższych urzędników w monarchji od klubu partyjnego i zależność li tylko od talentów i kompetencji pozostanie dla nas na zawsze jednym z głównych argumentów na rzecz tego ustroju.

Możnaby też dużo powiedzieć na temat legend krążących o roli osobistych sympatyj króla w doborze ministrów. W XIX wieku był to jeden z najcięższych zarzutów przeciw monarchji. Nie można odrzucić go w całości. Wystarczy przejrzeć dzieje jednego panowania, aby stwierdzić, że względy osobiste rzeczywiście odgrywają pewną rolę w nominacjach. Polecamy specjalnej uwadze panowanie np. Ludwika XV lub Aleksandra I-go. Jest to jednak widocznie plaga nie do uniknięcia, gdyż przejawia się z równą, jeżeli nie większą siłą i w innych ustrojach. W państwie papieskiem, gdzie jak wiadomo władza najwyższa była elekcyjna, przez bardzo długi czas kwitował tak zwany nepotyzm. W Stanach Zjednoczonych wybór jednego z przyjaciół na prezydenta równa się zrobieniu ogromnego majątku. Nie było prawie prezydenta, któryby nie był z tego powodu narażony na skandaliczne procesy. Ludzie obejmujący w Stanach Zjednoczonych najwyższe stanowiska niesłychanie często nie mają na nie innych kwalifikacyj, jak reputację „osobistych przyjaciół prezydenta“. Co się zaś ty-

czy parlamentaryzmu, to wystarczy tu przytoczyć ciągle powoływanie Wład. Grabskiego przez Wojciechowskiego na stanowisko premiera ze względu na osobistą przyjaźń łączącą tych dwu ludzi. Jest to więc w równej mierze plaga monarchji jak i każdego innego regimu.

IV

MONARCHJA I ZAGADNIENIE MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

Chcielibyśmy tu jeszcze pokrótce wspomnieć o pewnym argumencie na rzecz monarchji, który wydaje się nam szczególnie ważnym ze względu na stosunki polskie. Argumentem tym jest świadomość, że istnienie monarchji mogłoby znacznie przyczynić się do złagodzenia kwestji mniejszości narodowych.

Najzagorzalsi nawet nacjonałiści muszą przyznać, że im większa ilość obywateli Państwa Polskiego jest do niego życzliwie usposobiona, tem Państwo jest silniejsze. Otóż jest faktem niezaprzeczalnym, że tam gdzie w granicach jednego państwa istnieją czynniki narodowo różne i pozostające ze sobą w antagonizmie, tam monarchja może stanowić niezwykle silną dźwignię ugody i pokojowego współżycia. Krótki przegląd historii wystarczy, aby się o tem przekonać. Nie będziemy już mówić o znanym przykładzie jagiellońskim, a mianowicie o roli, jaką dynastja ta odegrała we współdziałaniu polsko-litewsko-ruskim. Raczej należałoby przypomnieć, że Rumunja w 1912 roku swą jedność narodową zawdzięczała przedewszystkiem osobie i rządowi Karola I, który kilkudziesięcioletnią pracą zdołał połączyć od wieków skłócone elementy mołdawskie i wołoskie. Podobny proces obserwujemy dziś w Jugosławji, gdzie król Aleksander jest niesłychanie ważnem ogniwem pomiędzy Chorwatami i Serbami. Gdyby tego ognia zabrakło, bodaj czy unjaby wytrzymała. Znany jest fakt, że państwo habsburskie opierało się wyłącznie na połączeniu dynastycznem. Kiedy dynastja została strącona

przez rewolucję społeczną, jedność przestała istnieć. Nie można powiedzieć, żeby tego rodzaju stan był zdrowy, wskazuje on jednak na siłę, którą przedstawia dynastia, jako węzeł między paroma narodami.

Dzisiaj podobny fenomen obserwujemy w imperjum brytyjskiem, gdzie znaczenie moralne monarchy podniosło się znacznie od czasu, kiedy pokazało się, że stanowi ono jedyną już prawie więź między pozaeuropejskimi dominjami a metropolją. Rosja swego czasu zmarnowała olbrzymi atut, jaki miała w ręku za Aleksandra I, cara rosyjskiego i króla polskiego w jednej osobie, któryby zwrócił na siebie oczy Polaków z zaboru austriackiego i pruskiego. Jak widzimy, rola dynastji we współżyciu paru narodów zawsze w historii posiadała pierwszorzędne znaczenie.

Przyszły król polski byłby przedewszystkiem pierwszym obywatelem Państwa Polskiego i z wszystkimi jego obywatelami tym samym węzłem byłby związany. Wpływałoby na to ogromnie dodatnio jego pochodzenie z obcej dynastji. Jedyną też realną możliwość wprowadzenia monarchji przedstawia powierzenie Józefowi Piłsudskiemu dożywotniej regencji i obranie kandydata na przyszłego króla w postaci jednego z młodszych członków najwybitniejszych dynastji europejskich. Rozwiązanie takie w największej mierze gwarantowałoby możliwość przygotowania króla do jego przyszłego zawodu i stworzenie ścisłej łączności między nim a narodem polskim!

Przyszły król kontynuowałby w ten sposób tradycję Jagiellonów.

Nie należy sobie również wyobrażać, że Polska pozostanie raz na zawsze w granicach naznaczonych jej przez traktat ryski. Niema traktatów wiecznych, a z drugiej strony musi być kiedyś ostatecznie rozstrzygnięty dziejowy pojedynek między Polską a Rosją. Jeżeli, a możemy mieć nadzieję, ten pojedynek wypadnie na korzyść Państwa Polskiego i granice jego rozszerzą się znacznie na wschód, wyłoni się kwestja powstania w obrębie jednej państwowości paru jednostek na-

rodowych autonomicznych. Taka przebudowa nie będzie możliwa bez monarchji, bez króla, któryby łączył swoją osobą różne części przyszłego polskiego imperjum.

Nie przypuszczamy, aby prezydent mógł kiedykolwiek spełnić podobną misję i stać się łącznikiem między Polakami, Ukraińcami i Litwinami. Jest to jeden z walnych argumentów przemawiających za monarchją w Polsce.

V

ZAGADNIENIA WYDOBYCIA ELITY W USTROJU PREZYDENCJONALNYM

Kilkakrotnie już mieliśmy sposobność zauważyć, że wprowadzenie ustroju prezydencjonalnego byłoby wyjściem gorszem od monarchji, lecz bez wątpienia lepszem od „poprawionego“ parlamentaryzmu. Nieodłączną cechą tego ustroju jest odpowiedzialność rządu przed prezydentem. Jest to też cecha rozstrzygająca o wyższości tego ustroju nad parlamentarnym, gdzie władzą wyższą jest de facto ciało wielogłowe, złożone ze skłóconych ze sobą partyj. W monarchji to naczelne stanowisko jednakże jest o tyle silniejsze, że władca jej pochodzi nie z wyboru, lecz z innych źródeł. Poprzednio zastanawialiśmy się jaki wpływ na jakość władzy może mieć ustrój monarchiczny, teraz z kolei zajmijmy się tem samem w odniesieniu do prezydencjonalizmu.

Przedewszystkiem nasuwa się pytanie jakie możemy mieć gwarancje co do jakości samego prezydenta. Jest to podobnie jak i w monarchizmie kwestja dosyć sprzeczna. Należy stwierdzić, że zależy ona w wielkiej mierze od tego czy wybór prezydenta jest dokonany bezpośrednio przez plebiscyt, czy też pośrednio przez ciała ustawodawcze. W ostatnich miesiącach trwała ostra kampanja przeciw wyborowi prezydenta przez plebiscyt. Aczkolwiek jesteśmy przeciwnikami wyborów wogóle, musimy stwierdzić, że gdybyśmy mieli już zostać przy prezydencjonalizmie, wybory bezpośrednie by-

łyby bez porównania lepsze, jak pośrednie. Rozumowanie, które skłania nas do tej konkluzji, nie może opierać się, tak jak dowodzenia niektórych naszych publicystów, na słowach jak „demagogizm“, lecz na przesłankach realnych.

Sejm więc we własnym interesie wybierałby na stanowisko prezydenta postacie blade i bezbarwne w rodzaju St. Wojciechowskiego. We własnym interesie z tego powodu, że trudno sobie wyobrazić aby w razie istnienia ciał ustawodawczych, powstałych z wyborów powszechnych, nie było ciągłej walki między nimi i prezydentem o supremację w państwie. Wobec tej walki w interesie sejmu leżeć będzie zawsze wybór prezydenta o możliwie najmniej silnej indywidualności, któryby łatwo skapitulował. Z drugiej strony w razie wyboru prezydenta przez ciała ustawodawcze, desygnacja jego opierałaby się już wyłącznie tylko na partiach politycznych, a więc i na selekcji partyjnej, o której fatalnych wynikach mieliśmy sposobność mówić już gdzie indziej. Powyższe rozumowanie otrzymuje zresztą bardzo wyraźne potwierdzenie w historii.

We Francji — jak wiadomo — prezydentów wybiera zgromadzenie narodowe. Wyniki są też, eufemistycznie wyrażając się, bardzo średnie.

Osoby dotychczasowych prezydentów Francji, z wyjątkiem dwóch lub trzech, są blade i pozbawione wybitnych zdolności. L. Marcellin w swojej świeżo ogłoszonej książce¹ stwierdza niezbicie, że z dwu kandydatów na prezydentów parlamentarysty wybierali zawsze mniej wybitnego przeciw wybitniejszemu. Tak było z Carnot, który przeszedł przeciw niesłychanie wybitnemu Juluszowi Ferry'emu, o którym mieliśmy już sposobność pisać gdzie indziej. Wówczas to Clemenceau powiedział swoją słynną apostrofę — „Głosuję za Carnot, zawsze głosuję na głupszego“. To powiedzenie stało się mot d'ordre parlamentarzystów przy następnych wybo-

¹ L. Marcellin. *Le regne des horangewis*. Paris 1928.

rach prezydencjonalnych aż po dzień dzisiejszy. Następnie Felix Fouré osiągnął zwycięstwo w walce z Waldeckiem Rousseau. Waldeck Rosseau pomimo swego antyklerykalizmu był prawdziwym mężem stanu, podczas gdy Felix Fouré reprezentował typ zwykłego politykiera. Podobny fenomen obserwujemy również i przy wyborach Loubeta. Prezydent ten, w wysokim stopniu nieudany pod wieloma względami, przeszedł przed Meline'm, zakrojonym na większą miarę. To samo dzieje się z wyborem Fallières'a a przeciw milczącemu Doumer'owi. Nareszcie w 1912 przechodzi kandydat wybitniejszy Poincaré przeciw Pamsowi. Pams, dziwny zaiste produkt parlamentaryzmu, połączenie multimilionera ze skrajnym lewicowcem, w pierwszym głosowaniu otrzymał większą ilość głosów. Poincaré został wybrany właściwie trochę przypadkiem, gdy po wyniku pierwszego głosowania, kierowany intuicją, nie chciał się poddać „dyscyplinie republikańskiej“ i zrzec się kandydatury.

Po wojnie światowej mamy recydywę wstrętu do silnych indywidualności na stanowisku prezydenta. W walce o fotel prezydenta między Clemenceau a Deschanel'em zwycięża niesłychanie poważną większością ten ostatni. Zasada „wybierania głupszego“, którą Clemenceau swego czasu sformułował przeciw Ferry, teraz zemściła się na nim. Mówi się tyle o niebezpieczeństwie króla-idjoty, a zapomina się dodać, że może nim stać się także prezydent, np. Deschanel.

Ogółem biorąc, system obierania prezydentów przez ciała ustawodawcze okazał się we Francji niekorzystnym. Polskich przykładów narazie nie możemy brać pod uwagę. Dotychczasowi nasi prezydenci pochodzili bez wyjątku z desygnacji marsz. Piłsudskiego. Kwestja ustroju polskiego to zaś przede wszystkim, jak powiedział T. Dzieduszycki, co będzie „dopo Piłsudski“ czyli po Piłsudskim.

Dopóki będziemy mieli marszałka, ten chybiony ustrój prawdopodobnie będzie dobrze funkcjonował, chodzi jednak przede wszystkim o to, co będzie, gdy jego zabraknie.

Złe strony wyboru prezydenta przez ciała ustawodawcze dadzą się zebrać w następujące punkty:

1. interes, który mają ciała ustawodawcze w wyborze prezydenta niezdolnego do stawienia im czoła,
2. całkowita zależność wyboru prezydenta od desygnacji i woli partyj, z których bez reszty składają się ciała ustawodawcze,
3. doświadczenie historyczne z dziejów republiki francuskiej, które w zupełności potwierdza powyższe przesłanki,
4. możliwość wyboru prezydenta nie posiadającego żadnego autorytetu w szerokich warstwach i cieszącego się jedynie zaufaniem culoirów, jak Loubet lub słynny Pams.

Powyższe względy muszą skłaniać każdego myślącego człowieka do głosowania raczej za wyborami bezpośrednimi, jak pośrednimi.

Jedną z głównych wad sposobu obierania prezydenta w Stanach Zjednoczonych jest absolutna zależność kandydatów od desygnacji przez jedną z dwu wielkich partyj. Partje te, obawiając się utraty wpływu na rządy po skończonych wyborach, desygnują często naumyślnie człowieka, któryby nie posiadał dość siły, aby się im przeciwstawić w kwestiach personalnych i innych, a powyższy stan rzeczy skłoni Voodrowa Wilsona do poniższych niesłychanie pesymistycznych słów na temat jakości prezydentów w Stanach¹. „Zupełna mierność polityczna jest pierwszą cechą wymaganą od kandydata na prezydenta, wszelka wybitniejsza karjera wręcz uniemożliwia wybór“, pisze późniejszy prezydent.

Zupełna zależność prezydenta od jednej z dwu partyj jest cechą związaną z warunkami lokalnymi i nie może być uważana za zjawisko zupełnie stałe. Istnienie tylko dwu wiel-

¹ Woodrow Wilson: Kongressiona government. Tom II str. 33.

kich partyj, jak np. republikańców i demokratów w Stanach, jest jak wiadomo zjawiskiem niesłychanie pomyślnem, jeżeli chodzi o regime parlamentarny. W ustroju prezydencjonalnym tego rodzaju stan rzeczy nie wydaje się być korzystnym, gdyż uzależnia prezydenta od jednego z dwu stronnictw.

Wielka ilość partyj, która była — jak wiadomo — przekleństwem parlamentaryzmu polskiego, mogłaby w ten sposób stać się błogosławieństwem prezydencjonalizmu, stawiając prezydenta ponad partjami. Jest to jeszcze jeden dowód stwierdzający, że o ile parlamentaryzm jest wszędzie gdzie indziej złym regimem, o tyle w Polsce, w jej warunkach, jest zupełnie specjalnie złym.

Wybór prezydenta przez referendum zapewnia bądź co bądź dobór jednostek wyżej stojących pod względem intelektualnym i moralnym, jak wybór przez ciała ustawodawcze. Kandydatem na prezydenta wybieranego przez plebiscyt nie może być już pierwszy lepszy politykoman. Musi to być jednostka znana przynajmniej w najszerszych warstwach, a więc wybitniejsza. Nie mamy tu bynajmniej zamiaru utrzymywać, aby nasze masy ludowe darzyły swą popularnością ludzi, którzy rzeczywiście mogliby państwem dobrze pokierować. Ignacy Paderewski i Józef Haller są bezsprzecznie ludźmi nadzwyczaj godnymi poważania. Nie sądzimy jednak, aby posiadali kwalifikacje do sprawowania najwyższej władzy w państwie. A jednak byli oni niesłychanie popularni i stanowili tych ludzi, którzy idealnie przechodzą przez referendum.

O ile chodzi o oddziaływanie ustroju prezydencjonalnego na jakość wyższej administracji państwowej, to w Stanach Zjednoczonych nie jest ono bynajmniej dodatniem. Powyżej mieliśmy sposobność pisać o „spoils-system“. Nie trzeba jednak zapominać, że jest on ściśle związany z układem dwupartyjnym. W Polsce w razie wprowadzenia prezydencjonalizmu występowałby prawdopodobnie we formie złagodzonej. W każdym razie i w tej dziedzinie niema dwu zdań, że monarchja znacznie przewyższa republikę prezydencką.

ZAKOŃCZENIE

W sytuacji w jakiej obecnie Polska się znajduje parę rozwiązań ustrojowych z punktu widzenia jej racji stanu możnaby uznać za dobre. Mamy tu na myśli rozwiązania monarchiczne, połączone oczywiście w każdym razie ze sprawowaniem przez marsz. Piłsudskiego dożywotnio nawyższej władzy w państwie.

Tego rodzaju rozwiązania spotkałyby się prawdopodobnie z aplauzem szerokich mas tęskniących do autorytetu monarchicznego. Nie tu leży jednak punkt ciężkości zagadnienia. Nawet gdyby rozwiązania monarchiczne znajdowały się w sprzeczności z zasadami demokracji należałoby je przeprowadzić o ileby tego wymagała polska racja stanu. Powszechnie dzisiaj jest uznawanem, że o ileby sejm wybrany na podstawie wyborów powszechnych nie chciał zmienić konstytucji należałoby ją zmienić siłą, gwałcąc zasadę demokracji politycznej. Z tego przeświadczenia należałoby wyciągnąć ostateczne konsekwencje i zgodzić się, że tylko i jedynie dobro Państwa Polskiego powinno rozstrzygać o wyborze ustroju.

Celem analizy, którąśmy podjęli, było dojście do przekonania, który z trzech zasadniczych ustrojów bardziej odpowiada polskiej racji stanu. Teraz wydaje się nam niezbitem, że jeżeli chcemy uniezależnić rząd Polski od ślepych fluktuacyj opinii publicznej, musimy dążyć do formy rządu jak najbardziej monarchicznej. Jest to zagadnienie ważniejsze niż się wydaje na pierwszy rzut oka. Mąż stanu w ustroju parlamentarnym i prezydencjonalnym, w tym wypadku J. Piłsudski, jest stale zależny od widzimisię mas wyborców, jeżeli nie chce robić ciągłych zamachów stanu. Otóż popularność nawet najbardziej zasłużonego męża stanu nie jest absolutnie stałą i niestety waha się aż nazbyt często. Historia polityków rewolucji francuskiej jest tu przykładem wymownym. Bolivar „el libertador“ bożyszcze całej Ameryki południowej, którą uwolnił od panowania Hiszpanji, przy końcu życia miał chwile w których był absolutnie pozbawionym znaczenia i popularności. Trudno so-

bie wyobrazić króla, który byłby bardziej zasłużony dla swego kraju, jak zdobywca Kongo Leopold II dla Belgji. A jednak monarcha ten, za młodu niezwykle popularny, później był wyjątkowo nie lubianym przez swoich poddanych.

Chciałbym być złym prorokiem, ale przypuszczam, że o ile marsz. Piłsudski nie uniezależni się teraz raz na zawsze od woli mas wyborców kierowanych przez partję, niejednokrotnie będzie mu ona przeszkadzać w prowadzeniu państwem tak, jak Bismarckowi, Richelieu'mu, Cavourowi, Disraelemu, Leopoldowi II etc.

Zagadnienie stałości władzy również wskazuje dobitnie na konieczność rządów człowieka, któryby ją posiadał konstytucyjnie zapewnioną na jak najdłuższy okres czasu. Dzisiejsze pokolenie inteligencji w swoich najwybitniejszych przedstawicielach należy do obozu państwowego. Młodsze pokolenie, które za parę lat zacznie już dochodzić do głosu, będzie należeć bezsprzecznie do obozu, który wydaje się dzisiaj rozgromionym, a mianowicie do obozu nacjonalistycznego. Jest to jeszcze jeden dowód, aby starać się zabezpieczyć konstytucyjnie stałość polityki państwowej i nie zostawiać jej na łaskę wyniku przyszłych wyborów, które mogą za kilka lub kilkanaście lat przynieść niejedną niespodziankę. Jakość władzy wreszcie wymagałaby również aby władza nie powstawała drogą wyborów powszechnych i drogą selekcji partyjnej.

Wobec wyników, do których doszliśmy w tej pracy, parlamentaryzm wydaje się być z punktu widzenia polskiej racji stanu ustrojem najgorszym, prezydencjonalizm lepszym, a monarchja najlepszym.

T R E Ś Ć

Wstęp	7
-----------------	---

CZĘŚĆ PIERWSZA

Zagadnienie niezależności rządu od opinii publicznej

I.	9
II. Richelieu i opinia publiczna	12
III. Bismarck i opinia publiczna	13
IV. Dzieło Cavoura i silna władza	15
V. Dekadencja Francji w XVIII i XIX wieku i jej związek z prądami opinii publicznej	19
VI. Upadek Juliusza Ferry	22
VII. Opinia publiczna i wybuch wojny światowej	27
VIII. Przyczyny błędów opinii większości narodu w polityce zagranicznej	31
IX. Formy zależności polityki zagranicznej od opinii publicznej we współczesnych ustrojach	36
X. Francja i kontrola polityczna	39
XI. Kontrola konstytucyjna w Stanach Zjednoczonych	43
XII. Polityka mocarstwowa i zagadnienie ustroju Polski	46

CZĘŚĆ DRUGA

Zagadnienie stałości władzy

I. Brak idei politycznej i zmienność rządu	51
II. Spadek franka i niestałość rządów	55
III. Zmienność rządu w ustroju parlamentarnym	63
a) Parlamentaryzm typu angielskiego	63
b) Parlamentaryzm kontynentalny	65
IV. Prezydencjonalizm i monarchizm a stałość władzy	69
V. Niestalałość w wyższej administracji państwowej	74
VI. Kryzys autorytetu i stałość władzy	77

CZĘŚĆ TRZECIA

Zagadnienie wydobycia elity

I. Zagadnienie elity	82
II. Parlamentaryzm i selekcja elity	84
a) Selekcja partyjna	84
b) Szkodliwość ustroju parlamentarnego czy też poszczególnych parlamentów?	89
III. Elita monarchiczna	95
a) Dziedziczność i jakość królów	96
b) Monarchja i dobór najwyższych władz w państwie	101
IV. Monarchja i zagadnienie mniejszości narodowych	104
V. Zagadnienie wydobycia elity w ustroju prezydencjonalnym	106
Zakończenie	111